

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
FAKULTA PRÁVNICKÁ

Rigorózní práce

*Ochrana před nezákonnou
nečinností správního orgánu
s odkazy na konkrétní
případy*

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Rigorózní práce

*Ochrana před nezákonnou
nečinností správního orgánu
s odkazy na konkrétní
případy*

Mgr. Ivana Jiříčková

Plzeň, 2018

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra správního práva

Správní právo

Rigorózní práce

*Ochrana před nezákonnou
nečinností správního orgánu
s odkazy na konkrétní
případy*

Mgr. Ivana Jiříčková

Plzeň, 2018

Čestné prohlášení

„Prohlašuji, že jsem tuto rigorózní práci zpracovala samostatně a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala způsobem ve vědecké práci obvyklým.“

Plzeň, leden, 2018

.....
vlastnoruční podpis

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala JUDr. Marii Trnkové a Mgr. Bc. et Bc. Petru Jiříkovi za ochotu, trpělivost, cenné rady a čas mi věnovaný při psaní práce. Dále bych ráda poděkovala Bc. Radimu Heřmanovi, který mi sdělil řadu odborných rad ohledně formální úpravy rigorózní práce.

Obsah

1	Nezákonná nečinnost ve veřejné správě.....	1
1.1	Veřejná správa	1
1.2	Nezákonná nečinnost.....	3
1.2.1	Nezákonná nečinnost a správní uvážení.....	4
1.3	Právní následky nezákonné nečinnosti.....	6
1.4	Příčiny nezákonné nečinnosti a posouzení práva na přiměřenou délku řízení	7
1.5	Určení počátku nezákonné nečinnosti.....	9
1.6	Diskutovaná nečinnost prezidenta republiky při odvolání ministra financí.....	11
2	Zásady správního práva v kontextu s nezákonnou nečinností.....	13
2.1	Zásada zákonnosti.....	14
2.1.1	Záruky zákonnosti.....	15
2.2	Zásada rychlosti	17
2.3	Zásada hospodárnosti.....	19
2.4	Princip dobré správy	20
3	Lhůty	22
3.1	Členění lhůt.....	23
3.1.1	Lhůty hmotněprávní a procesní	23
3.1.2	Lhůty objektivní a subjektivní	23
3.1.3	Lhůty prekluzivní a promlčecí.....	24
3.1.4	Lhůty zákonné a stanovené správními orgány (příp. soudcovské).....	24
3.2	Přiměřená lhůta	25
3.2.1	Kritéria posuzující přiměřenost délky	27
3.3	Prolongace zákonných lhůt.....	31
3.4	Vydání rozhodnutí.....	33
3.5	Stavění lhůt	36

3.5.1	Přerušeni řízení	38
3.6	Jiné úkony.....	39
3.7	Lhůty pro vydání rozhodnutí a jiné správní úkony určené zvláštními právními předpisy	41
4	Formy ochrany před nezákonnou nečinností správního orgánu poskytované správním řádem.....	43
4.1	Opatření proti nečinnosti poskytované § 80 správního řádu	43
4.1.1	Ochrana před nečinností poskytovaná obligatorně z moci úřední.....	45
4.1.2	Ochrana před nečinností poskytovaná fakultativně - § 80 odst. 3 správního řádu.....	49
4.2	Formy opatření proti nečinnosti - § 80 odst. 4 správního řádu.....	56
4.2.1	Příkaz dle § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu.....	57
4.2.2	Atrakce dle § 80 odst. 4 písm. b) správního řádu	57
4.2.3	Delegace dle § 80 odst. 4 písm. c) správního řádu	58
4.2.4	Prolongace dle § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu	58
4.3	Další formy ochrany před nečinností	59
4.4	Fikce rozhodnutí	62
4.4.1	Fikce pozitivního rozhodnutí.....	64
4.4.2	Fikce negativního rozhodnutí	66
4.4.3	Přezkum fikce rozhodnutí.....	70
4.5	Ohlašovací režimy.....	71
4.6	Ochrana proti nezákonné nečinnosti poskytovaná vybranými zvláštními zákony	73
4.7	Průzkum nečinnosti finančních úřadů v České republice ve správním řízení o dobrovolné registraci k dani	74
5	Formy soudní ochrany před nezákonnou nečinností správních orgánů	78
5.1	Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle soudního řádu správního	81
5.1.1	Podmínky přípustnosti žaloby	84

5.1.2	Pasivní žalobní legitimace.....	91
5.2	Lhůta pro podání žaloby.....	94
5.3	Podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu.....	99
5.4	Náležitosti žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu.....	102
5.5	Rozhodnutí soudu o nečinnostní žalobě.....	105
5.5.1	Důvodnost a nedůvodnost žaloby.....	108
5.6	Ochrana před nečinností správního orgánu poskytovaná žalobou proti nezákonnému zásahu.....	115
5.7	Ústavní stížnost jako ochrana před nezákonnou nečinností.....	117
5.8	Soudní ochrana proti nečinnosti samosprávných profesních komor.....	120
6	Jiné formy ochrany proti nezákonné nečinnosti správního orgánu a jejich komparace se slovenskou právní úpravou.....	123
6.1	Veřejný ochránce práv.....	123
6.1.1	Evropský veřejný ochránce práv.....	127
6.2	Stížnost.....	128
6.2.1	Stížnost podle zákona o svobodném přístupu k informacím a jiných právních předpisů.....	130
6.2.2	Slovenská právní úprava stížností.....	131
6.3	Petice.....	131
6.4	Ochrana před nečinností poskytovaná Soudním dvorem Evropské unie.....	133
6.5	Ochrana před nečinností poskytovaná Evropským soudem pro lidská práva.....	134
7	Újma způsobená nezákonnou nečinností správního orgánu.....	136
7.1	Nesprávný úřední postup.....	136
7.2	Majetková a nemajetková újma.....	139
7.3	Uplatnění nároku u příslušného správního orgánu.....	140
7.4	Uplatnění nároku u soudu.....	141
7.5	Promlčení nároku na náhradu majetkové škody či nemajetkové újmy.....	145

Závěr.....	147
Cizojazyčné resumé.....	150
Seznam použitých zdrojů.....	153
Seznam použitých zkratek.....	174
Seznam tabulek	175

Úvod

Tématem předkládané práce se stala nezákonná nečinnost správních orgánů, která již není ojedinělým jevem, nýbrž je poměrně často se vyskytujícím stavem při výkonu veřejné správy, přičemž na některé konkrétní případy jsem v rigorózní práci přímo upozornila. Abych obohatila svou práci a neposkytla pouhý výklad faktů, které jsou dostupné v literatuře či článcích, rozhodla jsem se zapracovat do textu konkrétní případy, s kterými jsem se při svém zaměstnání setkala, dále bylo nezbytné také pravidelně odkazovat na judikaturu správních soudů, která správní právo dotváří.

Pro obohacení práce, získání nových poznatků a doufám i pro odlišení od většiny prací, jsem ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím požádala všechny krajské finanční úřady v České republice, aby mi sdělily počet řízení ve věci dobrovolné registraci k dani, v nichž překročily lhůtu 60 dnů pro vydání rozhodnutí. Výsledky tohoto dotazování jsem poukazovala na četnost výskytu nečinnosti v předmětných řízeních před krajskými finančními úřady.

Pro zpestření jsem vybrala také některá soudní řízení ve věcech žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, s kterými jsem měla možnost se seznámit. Co se týče judikatury Nejvyššího správního soudu, jedná se o opravdu stěžejní materiál nejen pro soudní rozhodování, ale i pro správní orgány, pro které je judikatura Nejvyššího správního soudu závazná. Z toho důvodu je nezbytné se s judikaturou pravidelně seznamovat.

Vzhledem k tomu, že nezákonná nečinnost je institutem poměrně novým, neexistuje příliš mnoho materiálů, se kterými jsem mohla pracovat. Nicméně i to byl jeden z důvodů, proč jsem právě nezákonnou nečinnost zvolila jako téma rigorózní práce, jelikož tím, že doposud není problematika nečinnosti příliš upraveným institutem, mohla by i má práce přispět k hlubšímu poznání a přinést některé nové poznatky, či alespoň poskytnout ucelený pohled na problematiku nezákonné nečinnosti a poukázat na konkrétní případy nečinnosti z praxe, jimiž je text protkaný. Zaměřila jsem se především na ochranu poskytovanou účastníkům řízení správním řádem v případě nezákonné nečinnosti správních orgánů a způsob, jakým lze postupovat dále v rámci správního soudnictví.

Liknavost, průtahy ve správním řízení až následná nezákonná nečinnost významným způsobem zasahují do právní sféry osoby, jíž se řízení týká, a proto je nezbytné eliminovat takové stavy v co největší míře, neboť osoba takto postižená ztrácí důvěru v právní jistoty, což je v demokratickém státě nežádoucím následkem. Je proto nezbytné poukázat na tento existující problém a vyzdvihnout formy ochrany, kterými se lze bránit.

Ke kvalitnímu zpracování práce bylo nezbytné použít vícero metod, aby vzešel kvalitní, srozumitelný a ucelený text. Využila jsem jak analýzy daného tématu, tak následné syntézy k získání nových poznatků a pochopení souvislostí. Práce by se dále neobešla bez indukce a dedukce, neboť vyvozování závěrů ze zjištěných poznatků je nezbytnou součástí vědecké práce, proto i s těmito metodami se lze v mé práci setkat. Pro některé své takto dovozené závěry jsem konstatovala, že by bylo vhodné je de lege ferenda zapracovat do právní úpravy. Při zpracování práce se mi vnučila myšlenka využití i metody dotazování, což jsem uskutečnila, a tím obohatila práci o další metodu. Před samotnou tvorbou práce byla nezbytná literární rešerše, abych pojala přehled o literatuře, která se vztahuje k mému tématu, a mohla bych z těchto děl následně citovat vhodné části.

Rigorózní práci jsem rozčlenila do sedmi kapitol, přičemž v první kapitole jsem upravila pojem nezákonná nečinnost v obecné rovině. V textu první kapitoly definuji i další pojmy s problematikou nečinnosti související, zejména bylo nutné vymezit pojem veřejná správa, který je pro správní právo pojmem ústředním a ve vztahu k nečinnosti je v přímé opozici. V kapitole první bylo nezbytné zdůraznit také důsledky, které se vážou k nezákonné nečinnosti. Nezákonná nečinnost je velice často způsobena překročením správního uvážení ze strany správních orgánů, proto i tento vzájemný vztah byl upraven. Co se týče příčin nezákonné nečinnosti, nelze pochopitelně poskytnout jejich úplný výčet, nicméně ve své práci jsem se pokusila zdůraznit alespoň ty nečastější. Komplikací se mnohdy stává také určení počátku nezákonné nečinnosti, právě proto i této oblasti jsem věnovala pozornost hned v úvodní kapitole. Závěr první kapitoly jsem obohatila o případ nečinnosti ze strany prezidenta republiky, v němž jsem poukázala na rozdíl mezi průtahy a nezákonnou nečinností.

Druhá kapitola je věnována výkladu zásad správních orgánů v souvislosti s nezákonnou nečinností. Dodržování zásad je nezbytné pro řádný výkon veřejné správy, a proto ani v mé práci nemohla chybět zmínka o zásadách správního

práva. Věnovala jsem se však především těm zásadám, k jejichž porušení dochází při nečinnosti správních orgánů, neboť výkladem všech základních zásad správního práva bych se odchylovala od tématu práce, aniž by takové odchylení bylo účelné.

Následně jsem usoudila, že je vhodné zařadit kapitolu, která by podrobně upravovala lhůty stanovené pro vydání rozhodnutí nebo jiných úkonů. Nejprve bylo zapotřebí popsat jednotlivá hlediska, na základě nichž může docházet k členění lhůt. Tato hlediska a následné typy lhůt jsem podrobně popsala a přešla k definování lhůty přiměřené. Přiměřená lhůta je v českém právním řádu hojně užívaná, proto byl nutný bližší rozbor tohoto neurčitého pojmu, který je ovlivňován řadou kritérií, jež byly v kapitole věnující se lhůtám také upraveny. Některá kritéria jsem opět doplnila o případy z praxe. S tématem lhůt souvisí další pojmy, jako je prolongace zákonných lhůt, stavění lhůt a přerušování řízení, bylo nemyslitelné opomenout význam těchto pojmů a jejich spojitost s nečinností správních orgánů a případným uplatněním opatření proti nečinnosti.

Čtvrtá kapitola upravuje zejména formy ochrany před nezákonnou nečinností, které poskytuje správní řád. Tuto kapitolu společně s kapitolou následující považuji za jádro celé rigorózní práce, což podporuje také fakt, že jsou i nejobsáhlejší. V této kapitole popisuji možné postupy, které jsou účastníkovi řízení k dispozici v případě, že bude nečinností zkrácen na svých právech. Přehledným způsobem jsem se snažila představit varianty ochrany před nečinností, čili jsem zdůraznila případy, kdy dochází k poskytování ochrany podle správního řádu obligatorně a kdy fakultativně. Následně bylo zapotřebí seznámit se s jednotlivými formami ochrany proti nečinnosti, které poskytuje správní řád, avšak nejen s těmi, které explicitně zakotvuje ústřední ustanovení, a to § 80 správního řádu, ale i některé další možnosti, které mohou chránit před nečinností, avšak nejedná se o primární prostředky ochrany, či prostředky ochrany proti nečinnosti poskytované zvláštními zákony. Závěr čtvrté kapitoly je věnován provedenému průzkumu četnosti nečinnosti u všech finančních úřadů České republiky. Zjištěné výstupy byly dále blíže rozebírány.

Z pochopitelných důvodů následovala kapitola, která navazuje na postup účastníka řízení poté, co se neúspěšně bránil proti nečinnosti ve správním řízení, čili pátá kapitola popisuje soudní řízení v případě nastalé nezákonné nečinnosti. Podrobně jsou rozebrány veškeré kroky související s podáním žaloby na ochranu

proti nečinnosti ke správnímu soudu. Následně je zobrazen proces a způsob rozhodování správního soudu o nečinnostní žalobě. Bylo nezbytné také popsat dělicí znaky mezi nezákonnou nečinností a nezákonným zásahem, neboť ne vždy a ne všem jsou hranice mezi těmito dvěma instituty zřejmé. Jestliže je žalobce se svou nečinnostní žalobou neúspěšný ve správním soudnictví, vyskytuje se ještě další možnost ochrany, které může využít. I této možnosti, a to ústavní stížnosti, byl věnován prostor v páté kapitole.

Poté, co byly ústřední kapitoly celé práce podrobně zpracovány, rozhodla jsem se nastínit také další formy ochrany proti nezákonné nečinnosti správního orgánu, které se vyskytují spíše jen sporadicky, neboť jejich aplikace je komplikovaná a lze ji užít jen ve speciálních případech, přesto však bylo zapotřebí tyto varianty zmínit. Část kapitoly byla věnována institutu Veřejného ochránce práv, který však mnohdy vyřeší nečinnost správního orgánu rychleji a komplexněji, než by tomu bylo ve správním řízení. Zapotřebí bylo také zmínit, zda se lze domáhat ochrany před nečinností u Soudního dvora Evropské unie a Evropským soudem pro lidská práva.

V poslední sedmé kapitole jsem zpracovala téma újmy, která může v důsledku nezákonné nečinnosti vzniknout. V úvodu kapitoly jsem popisovala, za jakých podmínek dojde ke vzniku takové újmy, k jejímuž nahrazení vyvstane povinnost odpovědné osobě. Následně jsem se pokusila o přehledné popsání postupu při uplatňování nároku na náhradu újmy nejprve před správním orgánem a následně u příslušného soudu.

Cílem mé práce bylo podrobně zpracovat téma nezákonné nečinnosti správních orgánů. Teorii tohoto tématu jsem se opakovaně pokoušela propojovat s praxí, aby se nejednalo pouze o teoretický výklad bez konkrétních případů. Považovala jsem za nutné pro úspěšnost práce provést dotazování a ze zjištěných skutečností vyvozovat závěry, které by poukazovaly na aktuální stav. Mou snahou bylo hlouběji zabřednout do problematiky tohoto tématu, aby práce přinesla nová fakta a nebyla pouhým kompilátem.

Plzeň, leden, 2018

.....
vlastnoruční podpis

1 Nezákonná nečinnost ve veřejné správě

Na úvod lze konstatovat, že institut nečinnosti byl bezpochyby v minulosti velice opomíjeným problémem, neboť nebyl správním právem nikterak upraven, činilo se tak navzdory mnohdy závažným právním následkům právě nečinností způsobených. Nečinnost nejenže nebyla po dlouhou dobu právně upravena, ale nezabývala se jí ani judikatura. Výskyt nezákonné nečinnosti nebyl přitom pouze sporadický, ba naopak, z toho důvodu bylo nezbytné hlouběji zabřednout do této problematiky a skoncovat s obdobím nečinnosti v oblasti nečinnosti správních orgánů. Následovalo období, v němž byl institut nezákonné nečinnosti ve veřejné správě obohacen o judikaturu, zákonnou úpravu i doktrínu, zásadním se tak stalo zavedení správního řádu a soudního řádu správního.

Z pouhého jazykového výkladu institutu nezákonné nečinnosti je zřejmé, že se jedná o jev značně negativní. Každopádně pro porozumění této problematice je zapotřebí se pojmu nezákonná nečinnost ve veřejné správě blíže věnovat a podrobně jej vyložit. Nečinnost je v podstatě v přímém rozporu s veřejnou správou, neboť porušuje některé základní zásady správního řízení a v souvislosti s tím způsobí stav, pro který je typická právní nejistota. Pokud účastník řízení očekává vydání rozhodnutí ve lhůtě 60 dnů, ovšem po uplynutí 120 dnů nebylo správním orgánem rozhodnuto, ani nebyly provedeny jiné účelné úkony vedoucí k vydání rozhodnutí, ocitá se účastník v nejistotě, neboť pochopitelně neví, jakým způsobem bude ve věci rozhodnuto a jakým způsobem má konat ve svém životě, zda kupříkladu přizpůsobit svou podnikatelskou činnost případně nastalé sankci, či obstarávat finance na uhrazení uložené sankce, apod. Takový stav, kdy účastník nepřiměřeně dlouhou dobu očekává vydání rozhodnutí, jistě není žádoucí.

1.1 Veřejná správa

Výklad pojmu veřejná správa není jednoduchý, jelikož se jeho význam neustále mění, vyvíjí a lze jej chápat v souvislosti s mnoha různými hledisky. V souvislosti s projednávanou problematikou je nejvhodnější užít definici docenta Průchy: *„Veřejná správa jakožto správa veřejných záležitostí je správou ve veřejném zájmu a subjekty, které ji vykonávají, ji realizují jako právem uloženou povinnost,*

*a to z titulu svého postavení jako veřejnoprávních subjektů.*¹ Veřejnou správu lze chápat v materiálním pojetí jako činnost státních nebo jiných orgánů; samotný výkon správy. Veřejná správa v materiálním pojetí, zahrnuje jednotlivé druhy správních činností. Z pohledu formálního je zásadní, jaké subjekty a instituce veřejnou správu vykonávají. Veřejnou správu lze dále vymezit v pojetí pozitivním či negativním. Pozitivní vymezení veřejné správy se pokouší o co nejkompexnější charakteristiku jejich činností a struktury. Jelikož takové vymezení není dostačující, je zapotřebí vymezit veřejnou správu též negativně. Negativní charakteristika veřejné správy stojí na tzv. odečítající metodě, též substraktivní, která vylučuje jednotlivé složky státní moci, jež nejsou veřejnou správou, mezi takové složky patří činnost zákonodárná a soudní. Veškerá tato vymezení je zapotřebí užít současně s ohledem na vzájemné souvislosti, neboť teprve tehdy lze dospět k úspěšnému vymezení. Veřejná správa po užití všech variant vymezení je chápána jako *„činnost mající výkonný, vrchnostenský i nevrchnostenský, podzákonný charakter, která není zároveň mocí zákonodárnou ani soudní a kterou vykonávají jednotlivé subjekty, kterým byla tato činnost svěřena zákonem nebo na základě zákona.*² Pro veřejnou správu je charakteristické, že je vázána právem více než správa soukromá.³

Pokud se tedy zaměřím na veřejnou správu jako na činnost, je dále nezbytné rozlišovat formu činnosti veřejné správy s právními důsledky a s neprávními důsledky.⁴ V každém případě je veřejnou správou myšleno aktivní jednání s účelem dosáhnout stanovených veřejnoprávních cílů⁵, jehož obsahem není činnost zákonodárná ani soudní. V souvislosti s definicí veřejné správy jako aktivního jednání je důležité také zmínit formy jednání, a to jednání komisivní a omisivní. Pro komisivní jednání je charakteristické aktivní jednání, ať už projevové výslovně nebo mlčky (konkludentně). Konkludentní jednání je takové, kdy byla vůle projevována mlčky, každopádně o projevu vůle nelze

¹ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část. 7.*, dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 2.). Brno: Masarykova univerzita, 2007. 428 s. ISBN 978-80-7239-207-0. S. 53.

² HORZINKOVÁ, Eva; FIALA, Zdeněk. *Správní právo hmotné: obecná část. 2.*, aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015. 224 s. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-092-5. S. 13.

³ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část. 8.* vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. 792 s. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3. S. 5.

⁴ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy.* Praha: Leges, 2012. 323 s. Teoretik. ISBN 978-80-87576-22-9. S. 34.

⁵ SALAMUN, Michaela. *The Laws on the Organization of the Administration in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia: A Comparative Analysis in the Context of European Integration* [online]. Review of Central, 2007. 32(3), 267-301 [cit. 30. 9. 2017]. ISSN 09259880.

v takovém případě pochybovat, proto konkludentní jednání řadíme mezi komisivní jednání. Oproti tomu jednání omisivní naopak nevykazuje žádnou aktivitu, nýbrž nekonání (nečinnost). Například pokud obec, která je povinna dodržovat povinnost plynoucí z § 31 odst. 1 zákona o obcích, a to aby každé popisné nebo evidenční číslo budovy bylo v rámci obce jedinečné, tak i přes výzvu katastrálního úřadu k odstranění nastalé duplicity v čísle evidenčním či popisném neučiní, se dopouští nečinnosti. V nastalém případě správní orgán svým omisivním jednáním (nekonáním), způsobil vznik nezákonné nečinnosti.

1.2 Nezákonná nečinnost

Ani nezákonná nečinnost, stejně jako veřejná správa, nemá svou legální definici, velice často se však uchylujeme k výkladu nezákonné nečinnosti jako negativnímu jevu, jenž je v rozporu se samotnou podstatou veřejné správy, což bylo uvedeno již výše. Mnohdy je považována za zvláštní a svéráznou formu činnosti. Pokud připustíme, že i nečinnost je jednou z forem činnosti veřejné správy, pak jsou s ní spojeny stejné právní následky, které s sebou přináší i činnost veřejné správy. *„Například zákonem č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, v platném znění, je nezákonná nečinnost považována za nesprávný úřední postup, přičemž postupem rozumíme zpravidla vždy určitou formu činnosti.“*⁶

Formy činnosti veřejné správy rozlišujeme především podle jejich důsledků. Některé důsledky činnosti veřejné správy totiž mají právotvorné účinky, pak takovou činnost označujeme za právní oproti tomu v případě, kdy veřejná správa nezpůsobí účinky s bezprostředními důsledky, lze označit takovou činnost za neprávní někdy také označovanou jako organizační.

Právní forma činnosti veřejné správy se užívá zejména při plnění veřejných úkolů, které mají obvykle podobu správních aktů individuálních či normativních, stále častěji se však můžeme setkat též se správními dohodami nebo faktickými úkony správních orgánů či úředních osob. Neprávní formy jsou vůči právním

⁶ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012. 323 s. Teoretik. ISBN 978-80-87576-22-9. S. 35.

formám činnosti veřejné správy spíše doplňkového charakteru.⁷ Dalším kritériem, dle kterého lze činnost veřejné správy rozlišovat, jsou adresáti činnosti. V rámci toho posuzujeme, zda realizace veřejné správy směřuje vně organizačního systému veřejné správy nebo do jejího nitra, poté je možné užít zcela logického rozlišení na vnější a vnitřní formu realizace. Každopádně prvotní postavení realizace veřejné správy zastává vnější formu.

Za zmínku jistě stojí definice nezákonné nečinnosti, kterou poskytla Skulová: „*Nedostatek aktivit v těch případech, ve kterých měl správní orgán realizovat příslušnou zákonem předvídanou formu činnosti, resp. uplatnit stanovené postupy, přičemž mnohdy s právem předvídanými formalizovanými výsledky, často ve stanovené lhůtě, jež rovněž navozuje stav nezákonného a nesprávného výkonu veřejné správy. Taková situace je označována jako nečinnost.*“⁸ Zjednodušeně lze za nečinnost charakterizovat takový stav, v němž správní orgán nekoná, ačkoli konat má. Jednoznačně tedy hovoříme o omisivním právním jednání správního orgánu, nikoli aktivním konání.

Je nezbytné upozornit na takové podoby nezákonné nečinnosti, kdy k určité aktivitě ze strany správního orgánu sice došlo, avšak jiným než předepsaným způsobem. Takové jednání je též považováno za nezákonnou nečinnost, neboť správní orgán koná jiným způsobem, než je od něj právními předpisy očekáváno. Taková situace může nastat tehdy, je-li odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podáno osobou, která tvrdí, že s ní mělo být jednáno jako s účastníkem správního řízení, čili je tzv. opomenutým účastníkem. Odvolací správní orgán musí o takovém odvolání vydat rozhodnutí i v případě, že odvolání vyhodnotí jako nepřipustné. Pokud správní orgán vyřídí odvolání pouhým neformálním přípisem, jedná se o nečinnost ve smyslu § 80 správního řádu a § 79 s. ř. s.⁹

1.2.1 Nezákonná nečinnost a správní uvážení

Nečinnost ve veřejné správě však není vždy zároveň nezákonná, což je velice důležité si uvědomit. Mnohdy totiž nastane situace, kdy je nečinnost

⁷ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 7., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 2.). Brno: Masarykova univerzita, 2007. 428 s. ISBN 978-80-7239-207-0. S. 265.

⁸ SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. 388 s. ISBN 978-80-7380-414-5. S. 245.

⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 3 Ans 38/2010 – 122.

předpokládána a tolerována. Je-li správním orgánům při výkonu veřejné správy poskytnuta volná úvaha, zda budou konat či nebudou, hovoříme o správním uvážení, a právě tehdy může dojít k nečinnosti správního orgánu, aniž by se jednalo o nečinnost nezákonnou. Správní orgán zváží své jednání a je čistě na jeho úvaze, tzv. uvážení volby, zda učiní nebo neučiní určité jednání. Pokud se správní orgán rozhodne, že bude nečinný, musí tak konat na základě svého zákonného volného uvážení, tedy uvědoměle, a zároveň musí být schopen takové své jednání dostatečně odůvodnit. Je proto opravdu nezbytnou podmínkou, aby šlo o nekonání právním předpisem předvídané a činěné na základě zákonem tolerované volné správní úvahy. Existence správního uvážení způsobí, že případná nečinnost správního orgánu nebude nezákonná.

Pro definici správního uvážení existuje obecná charakteristika. V situaci, kdy při splnění určitých podmínek nenastává pouze jediný možný právní následek, ale je ponechán subjektu určitý prostor pro volbu řešení, dochází k poskytnutí správního uvážení subjektu. „*Uvedená situace někdy znamená možnost rozhodnout se pro činnost či nečinnost, tedy rozhodnutí ve věci neučinít, v jiných případech možnost volby některého z poskytnutých – existujících řešení.*“¹⁰ V této citaci je zásadní, že je správnímu orgánu poskytnuta možnost volby některého z poskytnutých řešení, platí i pokud byl správnímu orgánu ponechán prostor pro vlastní uvážení, musí správní orgán vždy postupovat v zákonných mezích. Jestliže by tak nečinil, dopustil by se porušení zásady zákazu zneužití správního uvážení zakotvené v § 2 odst. 2 správního řádu a vzniku protiprávního stavu, který není zákonem předvídan, pak by se již jednalo o nečinnost nezákonnou.

Nicméně je velice komplikované posoudit, zda správní orgán koná na základě správního uvážení. Mnohdy lze zjistit aplikaci správního uvážení podle užití formulace právní normy, pokud ta obsahuje výraz „může“, znamená to, že je na úvaze správního orgánu, jaký postup zvolí. Každopádně nelze na toto pravidlo spoléhat vždy, jelikož častokrát se výrazu „může“ neužije, a přesto je úvaha správnímu orgánu přenechána. Výraz „může“ je spojen jak s pojmem „musí“, tak s pojmem „nemusí“. „*Výraz „může“ je tedy normativně nejednoznačný*

¹⁰ SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003. 241 s. Acta Universitatis Brunensis. ISBN 80-210-3237-5. S. 15.

*a vyjadřuje kompetenci soudu nebo úřadu, což znamená, že jsou buď oprávněny, nebo povinny.*¹¹

1.3 Právní následky nezákonné nečinnosti

Nezákonná nečinnost s sebou přináší velice závažné právní následky, z nichž za nejzávažnější lze jednoznačně označit porušení zásady zákonnosti, která je ústřední pro celé veřejné právo. Samozřejmě nejedná se o jedinou podobu následku nezákonné nečinnosti, neboť jich je celá řada, za zmínku jistě stojí také zásahy do principu právní jistoty, principu dobré správy, do ústavně zaručených práv, do práv zaručených mezinárodními dokumenty a mnoho dalších následků, lze v této souvislosti vyslovit. Zmíněné porušení ústavně zaručených práv se týká zejména čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod: *„Každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům.“* Porušením citovaného článku dochází ke značnému narušení právní jistoty občanů a důvěry v ochranu ústavně zaručených práv občanů před zásahy správních orgánů. Zamezení svévole správních orgánů podporuje také Ústavní soud České republiky, který usiluje o vymýcení nezákonné nečinnosti a průtahů řízení.

Mezi další články, jichž se nezákonná nečinnost může dotknout, je čl. 2 odst. 3 Ústavy: *„Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“*, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod: *„Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.“* Nepochybně i článek 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod může být zasažen: *„Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.“* V této situaci je vhodné poukázat na náleží Ústavního soudu ze dne 25. 9. 1997¹²: *„...právo na řádný a spravedlivý proces v sobě zahrnuje nejen právo na spravedlivý způsob vedení procesu, ale také právo na trvání procesu až do jeho ukončení zákonem předpokládaným způsobem.“* Právě díky tomuto náleží byla nečinnost kvalifikována jako porušení práva plynoucího z čl. 36 odst. 1 Listiny.

¹¹ Tamtéž. S. 67.

¹² Nález Ústavního soudu ze dne 25. 9. 1997, sp. zn. IV. ÚS 114/96.

V případě mezinárodních dokumentů, které brání vzniku nezákonné nečinnosti, hovoříme o Chartě základních práv EU, a to článku 41 zaručujícím právo na uspokojivé správní řízení. Předmětný článek 41 odst. 1 zaručuje, aby byla *„záležitost každého projednána nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě institucemi a orgány Unie.“* Článek 43 Charty základních práv EU poskytuje *„každému občanovi Unie či kterékoliv fyzické anebo právnické osobě bydlící či statutárně sídlící v některém z členských států právo obrátit se na ombudsmana Unie v případě špatného úředního postupu institucí či orgánů Evropského společenství s výjimkou Evropského soudního dvora či Soudu první instance ve výkonu svých prvních funkcí.“* Dalším mezinárodním dokumentem, jehož práva v něm zakotvená mohou být nezákonnou nečinností postižena, je Evropská úmluva o lidských právech a základních svobodách, konkrétně čl. 6 odst. 1: *„Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Rozsudek musí být vyhlášen veřejně, avšak tisk a veřejnost mohou být vyloučeny buď po dobu celého nebo části procesu v zájmu mravnosti, veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v demokratické společnosti, nebo když to vyžadují zájmy nezletilých nebo ochrana soukromého života účastníků anebo, v rozsahu považovaném soudem za zcela nezbytný, pokud by, vzhledem ke zvláštním okolnostem, veřejnost řízení mohla být na újmu zájmům spravedlnosti.“* V článku zmíněné právní principy můžeme souhrnně označit pojmem „právo na spravedlivý proces“ nebo též „fair trial“. Projednání věci v přiměřené lhůtě je jedním z požadavků, který zajistí kvalitu procesu. V evropském právu je požadavek na projednání věci v přiměřené lhůtě podřazen pod právo na dobrou správu.

1.4 Příčiny nezákonné nečinnosti a posouzení práva na přiměřenou délku řízení

Mnozí si kladou otázku: *„Co je vlastně příčinou nezákonné nečinnosti?“*, na to však nelze sdělit jednoznačnou odpověď. Příčiny jsou pochopitelně různé, nicméně můžeme je rozčlenit na příčiny subjektivní a objektivní. Pro příčiny subjektivní je příznačné, že vyvstávají z mysli jedince a nevztahují se příliš k vnějším skutečnostem. Jedná se především o laxnost úřední osoby, neznalost

práva,¹³ nezkušenost a není zcela výjimečná ani nečinnost úmyslná. K příčinám objektivním řadíme nedostatek financí, nedokonalou legislativu, nevhodnou vnitřní organizaci či nedostatečné vybavení, ať už po stránce technické nebo personální, ani tento výčet však není zdaleka úplný.

Samozřejmě žádná z těchto příčin nezpůsobí ospravedlnění nezákonné nečinnosti, takový postup je v demokratickém státě nepřipustný, jelikož tím jsou narušeny ústavní principy, jak deklaroval Ústavní soud.¹⁴ Ústavní soud dále dodal, že státním orgánům nemohou být trpěny ani technicko-organizační problémy, pokud s sebou přináší porušení základních ústavních práv. Nezákonnou nečinností dochází k zásahu do ústavně zaručených základních práv a svobod, není proto důležité, zda vznikla v důsledku subjektivních či objektivních faktorů, neboť státní moc musí zajišťovat ochranu základních práv vždy.¹⁵

Evropský soud pro lidská práva konstatoval, že nepřiměřenou délku řízení nelze odůvodňovat přetížeností správních orgánů, ovšem za předpokladu, že tak přesto činí, nelze takový důvod považovat za dostačující omluvu. K plnění článků Evropské úmluvy jsou zavázány všechny smluvní státy, přičemž pro projednávanou věc je důležité zejména plnění čl. 6, a to vyřízení věci v přiměřené lhůtě. Zjišťování příčin je důležité také proto, aby se v co největší míře vyloučily důsledky, které s nezákonnou nečinností vznikají.

Při posuzování práva na přiměřenou délku řízení nepochybně každý narazil na určitý rozpor mezi článkem 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a článkem 6 odst. 1 Evropské úmluvy, neboť jazykový výklad článku 38 Listiny je odlišný od výkladu článku 6 Úmluvy a je pak možné dospět k odlišnému významu. Spor mezi dokumenty řeší Ústavní soud příklonem k Evropské úmluvě, čili neposuzuje odděleně nezbytnost a zbytečnost průtahů řízení od celkové délky řízení. Evropský soud pro lidská práva vyslovil názor, že je zapotřebí od sebe odlišovat pojmy průtahy a celková délka řízení. Ústavní soud tedy vychází ze „strasburské“ judikatury a vyhodnocuje při posuzování délky řízení složitost

¹³ KADEČKA, Stanislav, ed. *Nečinnost ve veřejné správě: sborník z mezinárodní konference*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012. 245 s. ISBN 978-80-7357-917-3. S. 93.

¹⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 12. 1. 1999, sp. zn. I. ÚS 209/98.

¹⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 16. 1. 2004, sp. zn. I. ÚS 600/03.

případu, chování stěžovatele, postup orgánů veřejné moci v řízení a význam předmětu řízení pro stěžovatele.¹⁶

Článek 6 Úmluvy byl primárně určen pro soudní řízení, což je další odlišností od článku 38 Listiny, který je automaticky užit i pro správní řízení. Avšak poté, co došlo k výkladu občanských práv, závazků a trestního obvinění, stal se i článek 6 plně aplikovatelným, pokud jde o celkovou délku řízení, v oblasti správního trestání a též pro správní orgány rozhodující o soukromoprávním nároku před soudním přezkumem.¹⁷

K tomu se velice výstižně vyjádřil Ústavní soud ČR ve svém nálezu sp. zn. I. ÚS 554/04, ze dne 31. 3. 2005: „*Posuzování délky řízení a její nepřiměřenosti je otázkou relativní, při níž je třeba zkoumat vztah délky řízení k dalším atributům řízení, jako jsou složitost jeho předmětu, požadavky na provádění dokazování v průběhu řízení, jednání a procesní aktivity účastníků řízení aj. Závěr o tom, zda doba, po níž trvalo konkrétní řízení, je ještě přiměřená či nikoliv, lze formulovat vždy s ohledem na zohlednění těchto faktorů, jimiž bylo řízení bezprostředně ovlivněno.*“

1.5 Určení počátku nezákonné nečinnosti

Ač se to nezdá, přesné určení okamžiku, od něhož je orgán veřejné správy nečinný, je jednak velice složité, ale také velmi důležité. Pouze pokud jsme schopni určit počátek nezákonné nečinnosti, můžeme konat další kroky a využít prostředků, které poskytují náležitou ochranu před nečinností. S problematikou určení počátku nezákonné nečinnosti velice úzce souvisí lhůty, kterými se budu podrobně zabývat v kapitole třetí. Okamžik, kdy uplyne lhůta poskytnutá orgánu konat, je počátkem nezákonné nečinnosti. Frumarová rozlišuje nezákonnou nečinnost na dvě formy; průtahy a absolutní nečinnost.¹⁸ Co se týče průtahů orgánů veřejné správy, ta nezpůsobí následky natolik závažné jako absolutní nečinnost. Jedná se o situace, kdy orgány sice konají, avšak nedodržují lhůty jim k výkonu poskytnuté právními předpisy. Zjednodušeně řečeno, výkon realizace

¹⁶ Publications of the European Court of Human Rights, Series A: Judgments and Decisions, Vol. 333, Strasbourg, 1996, S. 15 – 17, 22 – 24.

¹⁷ KADEČKA, Stanislav, ed. *Nečinnost ve veřejné správě: sborník z mezinárodní konference*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012. 245 s. ISBN 978-80-7357-917-3. S. 22.

¹⁸ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012. 323 s. Teoretik. ISBN 978-80-87576-22-9. S. 38.

povinnosti orgánu se dostaví až po lhůtě k tomu určené. Nelze však takové jednání omlouvat tím, že orgán v podstatě nakonec jedná, neboť on nejedná v souladu s právními předpisy, proto i takové jednání je jednoznačně nezákonnou nečinností.

Absolutní nečinnost k sobě obvykle váže následky závažnější, než jaké způsobí průtahy, jelikož v případě absolutní nečinnosti orgán nekoná vůbec. Případy nečinnosti lze nastínit na typických příkladech jako je povinnost orgánu zahájit řízení z moci úřední, který však řízení nezahájí navzdory explicitně stanovené povinnosti. Další případ mohu demonstrovat na řízení zahájeném podle dispoziční zásady, kdy správní orgán žádné další kroky v již zahájeném řízení neučinil.

Pokud právní předpis nestanoví konkrétní časový úsek, v němž má orgán povinnost konat, nastává velice sporná situace, neboť stanovit počátek nečinnosti, je pak více než komplikované. Taková situace nastane tehdy, je-li orgán povinen konat ve lhůtě přiměřené, což je dosti neurčitý časový úsek. Povinnost konat ve lhůtě přiměřené a bez zbytečných průtahů plyne nejen z článku 36 odst. 1 a článku 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, ale též z mezinárodních úmluv, kterými je Česká republika vázána, konkrétně se jedná o článek 6 odst. 1 Evropské úmluvy. V neposlední řadě tato povinnost vyplývá též z judikatury, principů dobré správy a výslovně je zakotvena i ve správním řádu v části věnující se základním zásadám činnosti veřejné správy. Ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu přikazuje orgánům veřejné správy vyřizovat věci bez zbytečných průtahů. V této souvislosti je zapotřebí zmínit § 177 správního řádu, který stanoví, že aplikace základních zásad činnosti správních orgánů je nezbytná i v případech, kdy zvláštní zákon užití správního řádu neumožňuje, avšak sám zásady činnosti správních orgánů nezakotvuje. Ze zmíněného lze dovodit, že povinnost konat, ať už v přiměřených či zákonných lhůtách se vztahuje na všechny orgány veřejné správy vykonávající veřejnoprávní pravomoc.

Jak bylo výše řečeno, povinnost konat se neaplikuje jen v souvislosti s rozhodováním, ale váže se ke vší činnosti veřejné správy. Domnívám se, že pro řádný a včasný výkon veřejné správy je nepochybně nezbytná, kromě právních předpisů, také vžitá etika a morálka ve společnosti. Již jsem uváděla, že mnohdy je nezákonná nečinnost způsobena lidským faktorem, což by se

nestávalo, či by se takový stav alespoň eliminoval, pokud by se člověk řídil etickým kodexem a základními morálními zásadami, pak by mu svědomí nemohlo dovolit vědomě výkon veřejné správy zanedbávat. Etika do veřejné správy přináší určité morální mantinely, etický kodex pak je soubor obecných a konkrétních norem a předpisů systematicky zpracovaných, který sice přímo neřeší nečestné chování, ale stanoví pravidla vymezující určité hranice pro členy dané komunity. Příkladem takového kodexu je Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy, Kodex dobrého administrativního chování pro úředníky EK z roku 2000 vydaný evropským ombudsmanem, obdobou kodexů by mohla být také vojenská přísaha. Vojenská přísaha představuje slavnostní závazek k plnění vojenských povinností při obraně státu a vychází z Ústavy, zákonů a vojenských řádů daného státu, její složení je závazným právním a morálním aktem.¹⁹ Určitá pravidla, hranice chování členů dané složky obsahují nepochybně také služební zákony.

1.6 Diskutovaná nečinnost prezidenta republiky při odvolání ministra financí

V souvislosti s nezákonnou nečinností je vhodné poukázat na nečinnost prezidenta republiky Miloše Zemana při odvolání tehdejšího ministra financí Andreje Babiše. Dne 5. 5. 2017 oznámil tehdejší předseda vlády Bohuslav Sobotka, že podává prezidentovi republiky návrh na odvolání ministra financí ke dni 9. 5. 2017. Podle článku 74 Ústavy České republiky „*prezident republiky odvolá člena vlády, jestliže to navrhne předseda vlády*“, z takové formulace lze dovozovat, že je-li použito slovesa „*odvolá*“, má k takovému aktu dojít bez zbytečného odkladu, tj. neprodleně, neboť není dán prostor pro rozsáhlé úvahy, o nichž by se dalo diskutovat, pokud by bylo v díkci Ústavy použito slovesa „*odvolává*“. „*Článek 74 Ústavy říká,*“ upozorňuje Wagnerová, „*že prezident odvolá člena vlády, navrhne-li mu to předseda vlády.*“ Formulace „*odvolá*“, zdůrazňuje bývalá ústavní soudkyně, je legislativním vyjádřením smyslu „*musí odvolat*“. V tomto případě podle jejích slov prezident žádnou vlastní diskreci nedisponuje.“²⁰ Takový závěr podporuje také komentované znění Ústavy či názory odborné

¹⁹ ARMÁDA ČR. *Vojenská přísaha* [online]. Vydáno 2. 6. 2015. [cit. 5. 2. 2017]. Dostupné z: <http://acr-armada-ceske-republiky.webnode.cz/vojenska-prisaha/>.

²⁰ DOSTÁL, Vratislav. Wagnerová: *Ústava hovoří jasně, Zeman musí Chládku odvolat neprodleně* [online]. In: Deník referendum. Vydáno 2. 6. 2015. [cit. 20. 3. 2017]. Dostupné z: <http://denikreferendum.cz/clanek/20524-wagnerova-ustava-hovori-jasne-zeman-musi-chladka-odvolat-neprodlene/>.

společnosti.²¹ K odvolání ministra financí by tedy mělo dojít bez zbytečného odkladu poté, co prezident návrh obdrží. V nastalé situaci lze tolerovat vyřízení návrhu teprve po návratu prezidenta republiky z cesty do zahraničí, kterou již měl naplánovanou. Ačkoli je prezident republiky povinen návrh předsedy vlády na odvolání člena vlády bez dalšího přijmout, lze postup prezidenta v předmětné věci označit za zbytečné průtahy, nicméně o nezákonné nečinnosti hovořit nelze.

Pokud by býval prezident republiky s odvoláním ministra financí otálel i po návratu ze zahraniční cesty, již by se skutečně jednalo o nezákonnou nečinnost, kterou by se prezident dopustil protiústavního jednání. Nicméně prezident republiky na návrh předsedy vlády ministra financí odvolal dne 24. 5. 2017 a zvažovanou ústavní žalobu proti prezidentovi republiky, tak nebylo nutné uplatňovat. V podstatě k totožné situaci došlo také při odvolávání ministra školství Marcela Chládky v roce 2015.

²¹ DOSTÁL, Vratislav. *Zeman musí Babiše odvolat, vyčkávání jde tolerovat do příštího týdne, říká ústavní expert Wintr* [online]. In: Info.cz. Vydáno 17. 5. 2017. [cit. 20. 5. 2017]. Dostupné z: <http://www.info.cz/volby/volby-2017/zeman-musi-babise-odvolat-vyckavani-jde-tolerovat-do-pristiho-tydne-rika-ustavni-expert-wintr-9411.html>., HEJL, Jan. *Prezident se soudu nemusí bát. Je ale načase změnit ústavu, míní experti* [online]. In: Právní rádce. Vydáno 15. 5. 2017. [cit. 20. 5. 2017]. Dostupné z: <https://pravnicaradce.ihned.cz/c1-65730240-prezident-se-soudu-nemusi-bat-je-ale-nacase-zmenit-ustavu-mini-experti>.

2 Zásady správního práva v kontextu s nezákonnou nečinností

Zásady správních orgánů vychází zejména z principů demokratického právního státu zakotvených v článku 2 odst. 3 a článku 4 Ústavy ČR. Mnohé z nich pramení také z evropských a mezinárodních dokumentů, přičemž nepochybně speciální postavení má Evropská úmluva, která byla Českou republikou ratifikována dne 18. 3. 1992. Speciální postavení Evropské úmluvy spatřuji v tom, že ji lze bezesporu označit za nejdůležitější lidsko-právní úmluvu a fundament mezinárodní ochrany lidských práv v Evropě.

Těžiště zásad činnosti správních orgánů v rámci českého právního řádu je k nalezení v části první správního řádu, konkrétně v §§ 2 až 8 a § 177 odst. 1. Prostřednictvím základních zásad činnosti správních orgánů je v podstatě dán návod na řádný výkon veřejné správy. V souvislosti s nezákonnou nečinností zpravidla dojde k porušení zásady rychlosti a hospodárnosti, ale i mnohých dalších jako je zásada zákonnosti nebo zásada legitimního očekávání. Nezákonná nečinnost bude vždy představovat nepředvídatelné jednání správního orgánu, které nerespektuje požadavek na rozhodování skutkově shodných a podobných případů bez nedůvodných rozdílů.

Zásady jsou ve správním řádu vyjádřeny především proto, aby každému bylo zřejmé, jakými zásadami je správní řízení ovládáno a nemusel je obtížně dovozovat z ústavních principů a mezinárodních smluv. Zásady zakotvené ve správním řádu neslouží pouze k výkladu ustanovení zakotvených v zákoně, ale také k aplikaci ustanovení zakotvených v jiných právních předpisech, a mnohým dalším účelům.

Pro všechny zásady správního řádu platí, že se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.²² Tyto zásady označujeme jako zásady univerzální, jejichž rozsah působnosti by v podstatě měl ovládat celou veřejnou správu v demokratickém právním státě.

²² Ustanovení § 177 správního řádu.

2.1 Zásada zákonnosti

Jedním ze základních pilířů fungování veřejné správy a právního státu vůbec je právě zásada zákonnosti jinak také legality²³ zakotvená v § 2 odst. 1 správního řádu. Úkolem státu se tak stává zajišťování dodržování zásady legality všemi subjekty veřejné správy. Stát, jeho orgány, samosprávné orgány a i jiné orgány provádějící veřejnou správu musí dodržovat zákon a konat v souladu s ním, ale také dodržovat mezinárodní smlouvy, které se staly součástí právního řádu. V žádném případě nemůže veřejná správa postupovat praeter legem. Souladem postupu správních orgánů s právními předpisy je myšlen soulad s právními předpisy procesními, hmotně-právními i kompetenčními. „*V tomto smyslu hovoříme o požadavku zákonného základu v určité věci neboli o tzv. výhradě zákona chápané jako požadavek úpravy určité věci pouze formou zákona s tím, že je zakázána delegace, s čímž úzce souvisí otázka stanovení míry určitosti zákonné úpravy veřejné moci.*“²⁴

Považuji za nezbytné upozornit na důležitost a provázanost s článkem 2 odst. 3 Ústavy a článkem 2 odst. 2 Listiny, které zakotvují, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon. Zásada zákonnosti je zásadou ústavní nicméně přesto, že výslovně hovoří o státní moci, není tím taxativně vymezen dopad pouze na činnost státu, neboť ji lze aplikovat též na výkon veřejné správy jinými subjekty, včetně subjektů samosprávných. Správní právo musí splňovat určité požadavky, aby docházelo k naplnění zásady zákonnosti, někdy označované jako zásada právnosti, tyto požadavky můžeme shrnout do tří bodů:

- *„bezvýjimečnou vázanost správních orgánů zákony, determinujícími jejich postavení a pravomoci, a sekundárně i jejich vázanost odvozenými právními předpisy (čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny),*
- *vázanost právního postavení a chování občanů jakožto fyzických osob, a stejně tak i právnických osob, vůči nimž je veřejná správa vykonávána, prostřednictvím příslušných právně závazných aktů (tyto subjekty mohou*

²³ Pozn. zásadu legality ve správním právu nelze směřovat se zásadou legality v trestním právu. Zásada legality v trestním právu zakotvená v § 2 odst. 3 trestního řádu stanoví: „*Státní zástupce je povinen stíhat všechny trestné činy, o nichž se dozví, pokud zákon nebo vyhlášená mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, nestanoví jinak.*“

²⁴ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012. 323 s. Teoretik. ISBN 978-80-87576-22-9. S. 19.

vše, co jim není právními normami a na jejich základě vydanými rozhodnutími zakázáno – srov. čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny)

- *dodržování zákonnosti při veškeré činnosti související s realizací veřejné správy ve vzájemných vztazích mezi správními orgány a subjekty, vůči nimž je veřejná správa vykonávána.*²⁵

Zásadu legality lze jednoznačně označit za jednu z nejdůležitějších zásad dodržovaných ve veřejné správě, od níž se v podstatě odvíjí veškeré další zásady²⁶ a zároveň zajišťuje princip právní jistoty v demokratickém státě. Stejně jako zásady již zmíněné i zásada zákonnosti je zásadou univerzální, čili její rozsah působnosti je daleko širší než rozsah působnosti správního řádu. Nelze posuzovat soulad s právním řádem, aniž bychom nezohlednili právní řád jako celek a hodnoty, na nichž právní řád stojí. Dokladem důležitosti této zásady je například její označení za jednu z nejvýznamnějších zásad veřejné správy vymezených v Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy 2007, ale i Veřejný ochránce práv zásadu zákonnosti postavil na první místo v žebříčku deseti nejdůležitějších principů dobré správy.²⁷ Z uvedeného je zřejmé, že značný význam této zásadě nepřikládá pouze český právní řád, ale i mezinárodně se stala jednou z nejvýznamnějších zásad. Je zřejmé, že evropské správní právo je založeno právě na této zásadě.

Nezákonná nečinnost nepochybně není v souladu se zákonem a je tedy v rozporu se zásadou zákonnosti. Jestliže totiž zákon ukládá orgánu povinnost konat a ten v rozporu s touto zákonem uloženou povinností nekoná či koná nedovoleným způsobem, jednoznačně se dopouští porušení zásady legality.

2.1.1 Záruky zákonnosti

V souvislosti s dodržováním zásady zákonnosti hovoříme o tzv. zárukách zákonnosti, což je v podstatě soubor právních prostředků, které dohlíží na dodržování legality a usilují o naplnění norem správního práva. Záruky zákonnosti jsou právními prostředky, přesto však jsou doplněny mimoprávními

²⁵ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část. 7.*, dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 2.). Brno: Masarykova univerzita, 2007. 428 s. ISBN 978-80-7239-207-0. S. 33.

²⁶ HRABÁK, Jan; NAHODIL, Tomáš. *Správní řád: s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou. 4.*, aktualizované vydání. 2012. 452 s. ISBN 978-80-7357-959-3. S. 45.

²⁷ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Principy dobré správy* [online]. Kancelář veřejného ochránce práv. [cit. 18. 10. 2016]. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy>.

prostředky, jako je morálka, etika a další. Společně v rámci veřejné správy usilují o přesné a přísné dodržování a plnění právních norem všemi subjekty správního práva. Funkce veřejné správy se uskutečňuje příslušnými metodami a formami realizace jen a pouze na základě zákonů a respektování zákonných práv a svobod občanů a poskytují ochranu subjektům správního práva v jejich postavení.²⁸ Těmito konkrétními prostředky může být například právo na poskytnutí informace, petice, stížnosti či disciplinární odpovědnost úředníka ve veřejné správě a mnohé další.

Právní záruky zákonnosti naplňují celou řadu funkcí. Zdůrazním pouze ty nejvýznamnější, jakými je zejména funkce preventivní a funkce motivačně – stimulační, které jednak zajišťují dodržování principu zákonnosti, ale též působí jako určitý motiv pro subjekty, aby dodržování zásady zákonnosti nepodceňovali a konali v souladu s ní. Dále je významná i funkce nápravná, která zajišťuje navrácení do stavu, jenž je v souladu s normami správního práva. V okamžiku, kdy již dojde k určité újmě, nastává funkce reparační, jejímž účelem je poskytnout náhradu za způsobenou škodu nebo ji odstranit. V neposlední řadě je zapotřebí zmínit také funkci represivní, která zajistí navrácení původního právního stavu.

Snaha o dodržování zásady zákonnosti je zajišťována v rámci českého právního řádu mnohými instituty. Považuji proto za nutné, představit stručný výčet záruk zákonnosti ve veřejné správě. Velice častou formou záruky zákonnosti je kontrola veřejné správy posuzující existující stav a stav žádaný. Kontrolu veřejné správy můžeme rozlišit na vnější a správní kontrolu.²⁹ Přestože tento způsob rozdělení kontroly veřejné správy je nejhojněji používaným, uvedla bych i další možné způsoby, kterými lze dohlížet na veřejnou správu. V rámci jí samotné lze dohled provádět prostřednictvím vnitřní kontroly zajišťované služebním dohledem, instančním dozorem a prostřednictvím finanční kontroly, dále pak prostřednictvím správního dozoru. Kontrola je dále zajišťována vůči veřejné správě soudní kontrolou, ať už správní či ústavní, dále také tzv. kvazisoudní kontrolou, kterou provádí Nejvyšší kontrolní úřad, Veřejný ochránce práv a státní zastupitelství, nakonec nelze opomenout ani kontrolu politickou.

²⁸ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 7., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 2.). Brno: Masarykova univerzita, 2007. 428 s. ISBN 978-80-7239-207-0. S. 322.

²⁹ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 7., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 2.). Brno: Masarykova univerzita, 2007. 428 s. ISBN 978-80-7239-207-0. S. 327.

Jestliže dojde k porušení právní povinnosti, můžeme uplatňovat odpovědnost za její porušení. Ta může spočívat jednak ve správně-právní odpovědnosti a v odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Můžeme také využít prostředků přímého donucení ke splnění povinnosti, mezi tyto prostředky jsou zpravidla řazeny bezprostřední zásahy či výkon správních rozhodnutí. Nelze opomenout, že je poskytována také ochrana před nezákonnými právními předpisy, nezákonnými správními akty a nezákonnými zásahy veřejné správy. Takové činnosti, úkony či právní akty veřejné správy, které jsou v rozporu se zásadou legality a zasahují do veřejných subjektivních práv a povinností oprávněných subjektů, mohou být změněny či zrušeny. Pokud by se jednalo o individuální akt, může dojít také k vyslovení nicotnosti. Nezákonné právní předpisy mohou být měněny a rušeny tím, kdo je vydal, popřípadě může být ochrana poskytnuta Ústavním soudem České republiky. Před nezákonnými individuálními správními akty je ochrana poskytována zejména opravnými či dozorčími prostředky, případně v rámci správního soudnictví, ústavního soudnictví nebo také rámci civilního soudnictví podle části páté občanského soudního řádu. Před nezákonnými zásahy je obrana možná žalobou proti nezákonnému zásahu ve správním soudnictví nebo ústavní stížností. Další významnou zárukou zákonnosti, ačkoli pro účely nezákonné nečinnosti nepříliš užitečnou, je právo na přístup k informacím a právo podávat petice či stížnosti. Pro naše potřeby je nepochybně nejdůležitější formou záruk zákonnosti ochrana před nezákonnou nečinností veřejné správy, které bude věnována kapitola čtvrtá až sedmá.

2.2 Zásada rychlosti

Zásadu rychlosti řízení resp. veškerých postupů činěných správními orgány při výkonu veřejné správy můžeme bez velkých rozvah jistě označit za jednu ze základních a nejdůležitějších zásad, neboť realizuje jedno ze základních práv účastníka správního řízení, a to čl. 38 odst. 2 Listiny: *„Každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů (...).“* Mimo Listinu se se zásadou rychlosti setkáváme též ve správním řádu v § 6 odst. 1: *„Správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. Nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností*

(§ 80).“ Zásada rychlosti nemá pouze zákonný rozsah, nýbrž dosahuje přímo ústavních rozměrů. S článkem 38 odst. 2 Listiny úzce souvisí článek 36 odst. 1 Listiny, který zakládá právo každého „*domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu,*“³⁰ a pod označení jiný orgán lze zcela jistě zakomponovat orgán veřejné moci. Jak bylo již zmiňováno, s článkem 36 odst. 1 Listiny souvisí právo na řádný a spravedlivý proces, který spočívá mimo jiné také v právu na trvání procesu až do jeho ukončení zákonem předpokládaným způsobem.³¹

V souvislosti s § 6 odst. 1 správního řádu je nezbytné zmínit také § 71 správního řádu, který stanoví lhůty pro vydání rozhodnutí, a proto velice úzce souvisí se zásadou rychlosti. Nesmíme však zapomenout na skutečnost, že samotné překročení lhůt uvedených v § 71 pro vydání rozhodnutí ještě automaticky neznamena nečinnost správního orgánu. Ustanovení § 71 správního řádu doplňuje a blíže konkretizuje obecné ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu. Nicméně na úpravu lhůt se blíže zaměřím v následující kapitole třetí.

Zásada rychlosti stejně jako jiné základní zásady je univerzální, čili vztahuje se na všechna správní řízení, která upravuje správní řád ale i na jiné úkony. Zejména se jedná o úkony podle části čtvrté správního řádu, a to opatření obecné povahy, ale i např. vyřizování stížností podle § 175 správního řádu.

Zásadu rychlosti mimo vnitrostátní právní předpisy zaručují také mezinárodní úmluvy jako je Evropská úmluva v článku 6 a Listina základních práv Evropské unie v článku 41 odst. 1. Tyto mezinárodní dokumenty však užívají odlišné terminologie, nesetkáme se totiž s pojmem „bez zbytečných průtahů“. Článek 6 Evropské úmluvy upravující právo na spravedlivý proces hovoří o právu věc projednat „*v přiměřené lhůtě*“. Stejně tak článek 41 Listiny základních práv Evropské unie zakládá každému právo, aby byla jeho záležitost vyřízena „*v přiměřené lhůtě*“. Na tomto místě je vhodné poukázat na nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 225/01 ze dne 4. 7. 2001, který v projednávané věci konstatoval, že neučinění žádného úkonu ze strany správních orgánů po dobu devíti měsíců znamenalo zásah do základních práv. Takovým jednáním totiž

³⁰ Článek 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

³¹ Nález Ústavního soudu ze dne 5. 9. 1997, sp. zn. IV. ÚS 114/96 a nález ze dne 27. 3. 2003, sp. zn. IV. ÚS 690/01.

dochází k porušení článku 38 odst. 2 Listiny, jelikož správní orgán nepostupoval bez zbytečných průtahů.

Podle terminologie českého právního řádu hovoříme tedy o vyřízení věci „bez zbytečných průtahů“, to spočívá ve vyřízení buď v zákonem konkrétně stanovené lhůtě, či ve lhůtě přiměřené, není-li konkrétní lhůta stanovena. Možná nepříliš známou je skutečnost, že je zapotřebí respektovat i lhůtu určenou interním normativním aktem, neboť nedodržení takové lhůty by, stejně jako v případě nedodržení lhůty stanovené zákonem, založilo vznik nečinnosti.³² Pojmu „bez zbytečných průtahů“ můžeme porozumět tak, že za „zbytečné“ považujeme ty průtahy, které vznikly špatnou a nevhodnou organizací, za níž nese odpovědnost příslušný funkcionář, nebo založené dostatečně určitě zjištěnou liknavostí příslušného orgánu veřejné moci nebo podobnými způsoby.³³

2.3 Zásada hospodárnosti

Zásada hospodárnosti je zakotvena v § 6 odst. 2 správního řádu: „*Správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje.*“ Velice úzce souvisí se zásadou rychlosti, proto jsou zakotveny ve stejném ustanovení. Hospodárnost je zapotřebí respektovat nejen ve vztahu k veřejným rozpočtům, ale též k osobám, jejichž záležitost je předmětem řízení. Osoby nesmí být nad míru nezbytnou zatěžovány, správní orgány jsou povinny postupovat tak, aby co nejméně zatěžovaly zúčastněné osoby a nezpůsobovaly jim zbytečné náklady. S tím souvisí i potřeba získat podklady či údaje z úřední evidence, jestliže je správní orgán schopen si sám z úřední povinnosti podklady či informace obstarat, musí tak učinit. Podklady či informacemi, které je správní orgán schopen si obstarat sám, mohou být například informace o řízení s tímž účastníkem v jiné věci u stejného správního orgánu, či situace, kdy shromážděné materiály poskytují dostatek podkladů pro vydání rozhodnutí, ale správní orgán přesto požaduje další poskytnutí výsledku účastníka řízení, a mnohé další případy.

³² Ústavní nález ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. IV. ÚS 146/01.

³³ Nález Ústavního soudu ze dne 4. 12. 1997, sp. zn. III. ÚS 218/97.

2.4 Princip dobré správy

Ačkoli se v českém právním řádu nesetkáme s obecně uznávanou definicí principu dobré správy, v mezinárodních a evropských dokumentech ano. Výstižnou charakteristiku principu dobré správy nabídl Potěšil slovy: „*Pod pojem „dobrá správa“ lze zařadit skupinu požadavků, které si kladou za cíl zajistit kvalitní a řádné fungování veřejné správy v podmínkách a prostředí moderního demokratického právního státu založeného na úctě a respektu k základním právům a svobodám jednotlivců.*“³⁴

Dobrou správu je možné definovat dle mezinárodních a evropských dokumentů jako vymezení jednotlivých zásad, z nichž se dobrá správa skládá. Mezi nejvýznamnější evropské dokumenty, které sjednotily principy dobré správy, je řazeno Doporučení Rec (2007)7 o dobré správě nebo Listina základních práv Evropské unie, a to konkrétně článek 41 poskytující právo na uspokojivé správní řízení.³⁵ Doporučení Rec (2007)7 shrnuje dobrou veřejnou správu jako žádoucí stav, kterého se má dosáhnout a nadále jej udržovat. V podstatě je dobrá veřejná správa považována za odraz kvalitního, jasného a přehledného zákonodárství, které plní základní potřeby společnosti, proto je velký důraz kladen na kontrolu kvality a efektivnosti výkonu veřejné správy a další prohlubování dobré správy.³⁶ Součástí Dodatku k Doporučení Rec (2007)7 je Kodex dobré veřejné správy, jenž upravuje zásady a pravidla, které je třeba aplikovat, aby bylo dosaženo dobré veřejné správy. Kodex formuluje v druhém až desátém článku zásady zákonnosti, rovnoprávnosti, nestrannosti,

³⁴ POTĚŠIL, Lukáš. „Dobrá správa“ v dokumentech Rady Evropy [online]. In: Veřejná správa. Roč. 12/2008, [cit. 11. 10. 2016]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/dobra-sprava-v-dokumentech-rady-evropy.aspx>.

³⁵ Článek 41 Listiny základních práv Evropské unie: „1. Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla projednána nestranně a spravedlivě a v přiměřené lhůtě institucemi orgány Unie.

2. Toto právo zahrnuje zejména: - právo každého člověka být vyslyšen dříve, než by vůči němu mohlo být přijato opatření, které by se mohlo nepříznivě dotknout jeho osoby; - právo každého na přístup ke spisům týkajícím se jeho osoby, a to při respektování legitimních požadavků na ochranu důvěrnosti materiálů a profesionálního a obchodního tajemství; - povinnost administrativy odůvodňovat svá rozhodnutí.

3. Každý má od Evropského společenství právo na náhradu škod způsobených výkonem funkcí jeho institucí či jejich zástupců, a to v souladu s všeobecně platnými zásadami společnými pro právo členských států.

4. Každý má právo obrátit se na instituce Unie v jednom ze smluvních jazyků a musí v tomtéž jazyce obdržet odpověď.“

³⁶ POTĚŠIL, Lukáš. „Dobrá správa“ v dokumentech Rady Evropy [online]. In: Veřejná správa. Roč. 12/2008, [cit. 11. 10. 2016]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/dobra-sprava-v-dokumentech-rady-evropy.aspx>.

proporcionality, právní jistoty, časové přiměřenosti, participace, úcty k soukromí a transparentnosti.

Významným pokrokem pro vymezení definice dobré správy bylo zformulování deseti principů dobré správy veřejným ochráncem práv. Za příznivý krok lze označit také schválení Etického kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy. V kodexu je zakotveno dodržování zákonosti a vyřizování záležitostí bez zbytečných průtahů nejpozději pak v rámci lhůt stanovených zákonem, což je velice důležitým požadavkem na veřejnou správu a je opravdu nezbytné, aby tento požadavek byl úředníky a zaměstnanci veřejné správy dodržován. Obecně se Kodex snaží zajistit etiku ve veřejné správě, upravuje chování osob při výkonu veřejné správy a mnohé další potřebné instituty.

Nezákonná nečinnost je ve zřejmém rozporu s řádným a efektivním výkonem veřejné správy. Zakotvení základních zásad a principů fungování veřejné správy podněcuje k řádnému výkonu veřejné správy. Poskytnutí výčtu zásad by mělo v adresátech vyvolat tendence chovat se v souladu s nimi a nevybočovat z nastolených pravidel.

3 Lhůty

Lhůty jsou víceméně jednou z forem ochrany před nezákonnou nečinností ve veřejné správě. „*Lhůta obecně je významnou právní skutečností, nezávislou na lidské vůli. Lhůta představuje určité časově ohraničené plynutí času, se kterým právní norma spojuje určité právní následky.*“³⁷ Lhůty určené pro procesní úkony a rozhodování mají nesmírnou úlohu v tom, že naplňují zásadu zákonnosti a princip právní jistoty. Pojem lhůt není spjat pouze se správním právem, ale vyskytuje se napříč všemi právními odvětvími. Ústavní soud se velice výstižně k lhůtám vyslovil: „*smyslem právního institutu lhůty je snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích a urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů.*“³⁸

Lhůty jsou poskytnuty jak správním orgánům pro provedení úkonu či vydání rozhodnutí, tak i adresátům veřejné správy pro uplatnění svých práv, oprávněných zájmů, či naplnění povinnosti. Právě poskytnutím lhůt dochází k zavedení pořádku a vyšší efektivitě správních orgánů, jelikož jejich určení může podněcovat k rychlejšímu jednání, můžeme tedy říci, že lhůty mají preventivně – výchovnou funkci. Pro zásadu rychlosti a hospodárnosti jsou lhůty významné z toho důvodu, že je daleko více konkretizován časový úsek, během kterého má správní orgán rozhodnout. „*Lhůty jsou v obecné rovině nastaveny tak, aby pro různá správní řízení počítaly s průměrnou náročností jejich fází: zahájení, opatřování podkladů, dokazování, případné ústní jednání, hodnocení důkazů, možnost účastníků se vyjádřit k podkladům rozhodnutí, písemné vyhotovení rozhodnutí a jeho vydání.*“³⁹ Je-li rozhodováno v zákonem stanovených lhůtách a bez zbytečných průtahů dochází též k naplňování zásady dobré správy.

Lhůty jsou naprosto zásadní pro celou problematiku nečinnosti, neboť teprve od jejich uplynutí můžeme zvažovat další prostředky ochrany před nezákonnou nečinností a posoudit, zda se jedná o průtahy či absolutní nečinnost.

³⁷ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012. 323 s. Teoretik. ISBN 978-80-87576-22-9. S. 53.

³⁸ Nález Pléna Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97.

³⁹ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. 792 s. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3. S. 379.

Při zabřednutí do historie je nezbytné zpozornět nad úpravou lhůt ve třicátých letech minulého století, kdy byly rozlišovány lhůty všeobecné a lhůty zvláštní. Klíčem pro určování typu lhůt byla závažnost projednávaného případu, v případech složitých záležitostí byly poskytovány lhůty zvláštní, u případů jednodušších byla poskytována lhůta všeobecná.

3.1 Členění lhůt

Lhůtou se rozumí ohraničený časový úsek, s jehož uplynutím jsou vázány určité právní následky, jakými je provedení úkonu či uplatnění nějakého práva. Lhůtu definuje Frumarová jako významnou právní skutečnost nezávislou na lidské vůli.⁴⁰ Správní řád rozlišuje lhůty podle mnoha různých hledisek, které jsou níže popsány.

3.1.1 Lhůty hmotněprávní a procesní

Zatímco lhůty hmotněprávní slouží k uplatnění práva, procesní lhůty poskytují časový úsek k učinění procesního úkonu. Zmeškání hmotněprávních lhůt nelze prominout a dochází tak k prekluzi či promlčení, což je také významným rozdílem oproti lhůtám procesním. Dojde-li ke zmeškání procesní lhůty ze závažných důvodů, které nastaly bez účastníkovy zavinění, je možné prominutí takového zmeškání a navrácení v předešlý stav, nicméně musí o to účastník požádat příslušný správní orgán. Procesní lhůty jsou významné zejména tím, že s jejich dodržením jsou spojovány konkrétní právní důsledky mající vliv na celkový průběh řízení.⁴¹

3.1.2 Lhůty objektivní a subjektivní

Pro rozlišení mezi těmito lhůtami je zásadní, zda je lhůta ohraničena přesně stanoveným okamžikem, od něhož začíná běžet, tehdy hovoříme o lhůtě objektivní. Ovšem pokud se lhůta odvíjí od skutečnosti, jejíž existence je nejistá, jedná se o lhůtu subjektivní. Subjektivní lhůta započne běžet od okamžiku, kdy se osoba o rozhodné skutečnosti dozví.

⁴⁰ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012. 323 s. Teoretik. ISBN 978-80-87576-22-9. S. 53.

⁴¹ HORZINKOVÁ, Eva; NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní: (vysokoškolská učebnice)*. 2., aktualiz. vyd., [V nakl. Leges vyd. 1.]. Praha: Leges, 2008. 390 s. Student (Leges). ISBN 978-80-87212-01-1. S. 77.

3.1.3 Lhůty prekluzivní a promlčecí

Prekluzivní lhůta je časově ohraničený úsek, s jehož uplynutím zcela zaniká předmětné právo a s tím i nárok, můžeme tak hovořit též o lhůtě propadné. Naproti tomu uplynutím lhůty promlčecí zaniká pouze nárok na předmětné právo. Pokud tedy bude docházet k plnění i po uplynutí promlčecí lhůty, nevážou se k tomu žádné negativní právní následky, avšak v případě uplynutí lhůty prekluzivní, stává se případné peněžité plnění bezdůvodným obohacením.

3.1.4 Lhůty zákonné a stanovené správními orgány (příp. soudcovské)

V obou případech hovoříme o lhůtách procesních, nicméně liší se zejména v možnosti jejich prodloužení. Zákonné lhůty jsou stanoveny přímo právními předpisy a jejich prodloužení není pouhým rozhodnutím správního orgánu možné, pokud takovou možnost zákon explicitně nestanoví. Zmeškání zákonné lhůty způsobuje vždy jasné právní následky, které mohou spočívat jednak ve ztrátě možnosti provést určitý úkon či v podobě sankce.

Zato lhůty stanovené správními orgány či soudem jsou v dispozici těchto institucí a jejich zmeškání nepřináší takové právní následky, jako je tomu v případě zmeškání lhůt zákonných. V případě těchto lhůt je účastníkům řízení umožněno žádat o jejich prodloužení, avšak musí tak učinit ještě před jejich uplynutím.

3.1.4.1 Zákonné lhůty podle správního řádu

Zákonné lhůty jsou ve správním právu z převážné většiny upraveny ve správním řádu, každopádně některé jsou zakotveny také ve zvláštních zákonech. Ústředním ustanovením je zcela jednoznačně § 71 odst. 1 správního řádu: „*Správní orgán je povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu.*“⁴² Rozhodovat bezodkladně musí správní orgán vždy, avšak mnohdy k dodržení lhůty bez zbytečného odkladu nemůže dojít. V rámci posouzení, zda lze ve věci vydat rozhodnutí bezodkladně či nikoli, je nezbytné zohlednit komplikovanost, časovou náročnost úkonů a jiná další kritéria, která však nejsou zakotvena v žádné právní normě. Správní orgány proto musí samy posoudit užití lhůty bez zbytečného odkladu, nesmí však vycházet z libovůle. I proti nedodržení lhůty bez zbytečného odkladu se lze

⁴² Ustanovení § 71 odst. 1 správního řádu.

chránit opatřením proti nečinnosti podle § 80 správního řádu.⁴³ Ustanovení § 71 odst. 1 správního řádu se uplatní vždy, pokud není právní normou stanovena lhůta jiná. Lhůty podle § 71 správního řádu se vztahují na vydání veškerých rozhodnutí podle správního řádu, pokud neexistuje jiná právní úprava, stejně tak i na jiné úkony, jestliže lhůta k jejich vydání není upravena zvláštními právními předpisy. Lze konstatovat, že právě § 71 odst. 1 správního řádu naplňuje zásadu vyřízení věci bez zbytečných průtahů zakotvenou v § 6 odst. 1 správního řádu. Způsob, jakým je možné počítat lhůtu bez zbytečného odkladu, poskytla teprve judikatura,⁴⁴ která stanoví, že takovouto lhůtu je zapotřebí počítat na dny maximálně týdny. Není-li možné rozhodnout bezodkladně či vykonat jiný úkon, pak lze, aby se předešlo nečinnosti, zákonné lhůty přiměřeně prodloužit prostřednictvím § 71 odst. 3 správního řádu, který detailně upravuje další postup.

Správní řád z roku 1967 tuto problematiku upravoval mnohem obecněji, když stanovil, že ve zvlášť složitých případech může správní orgán rozhodnout ve lhůtě 60 dnů. Za předpokladu, že správní orgán by nebyl schopen ani v takové lhůtě rozhodnout, bylo nezbytné, aby správní orgán vyrozuměl jemu nadřízený správní orgán o takové skutečnosti a požádal jej o další prodloužení lhůty, přičemž byl povinen vyrozumět o nastalé situaci účastníka řízení.

3.2 Přiměřená lhůta

Přiměřená lhůta je neurčitým pojmem, který je uplatňován za situace, kdy zákon žádnou lhůtu nestanoví, a to ani implicitně. Neurčitý pojem se vyznačuje tím, že neexistuje žádná jeho přesná právní definice a výklad se mění v závislosti na konkrétních okolnostech daného případu a místě a čase aplikace právní normy. Výklad přiměřené lhůty je značně komplikovaný a stanovení délky se odvíjí od každého konkrétního případu, nicméně je prostředkem ochrany před nezákonnou nečinností zcela srovnatelným s lhůtou zákonnou. Skutečností je, že neexistuje žádný univerzální vzorec, podle kterého by bylo možné určovat obecně délku lhůty pro vydání určitých rozhodnutí či vykonání určitých druhů jiných správních úkonů. Nicméně při určování přiměřené délky je zapotřebí mít vždy na paměti dodržení dvou složek práva na spravedlivý proces, a to právo dotčené osoby na vyřízení věci v přiměřené době a právo na zajištění postupu

⁴³ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012. 323 s. Teoretik. ISBN 978-80-87576-22-9. S. 54 - 55.

⁴⁴ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 10. 2008, č. j. 9 Ca 144/2007 – 27.

v souladu s právními předpisy a nenarušit spravedlivou ochranu všem zúčastněným účastníkům.

V těchto situacích je pak velice obtížné určit, od kterého okamžiku, a zda vůbec nastala nezákonná nečinnost. Počátek přiměřené lhůty je v rámci rozhodovací činnosti určen okamžikem zahájení řízení. Pro provedení jiných správních úkonů lze stanovit jako okamžik určující počátek přiměřené lhůty podání žádosti k provedení úkonu nebo okamžik naplnění všech zákonných podmínek potřebných pro provedení úkonu ex officio.

Za konec přiměřené lhůty můžeme označit okamžik, kdy je ukončena nejistota ohledně právního postavení dotčené osoby. Takovou situaci zpravidla bude okamžik nabytí právní moci rozhodnutí či učinění příslušného úkonu.

Důležitá je skutečnost, nepojmout domnění, že pokud není stanovena žádná lhůta k vydání rozhodnutí či provedení jiného úkonu, pak nezákonná nečinnost vůbec nenastává. Přestože není lhůta konkrétně určena, je třeba rozhodnout či konat jiný správní úkon ve lhůtě přiměřené.

Při užití přiměřené lhůty musí být zohledněna zásada rychlosti (§ 6 odst. 1 správního řádu), každopádně vždy se přiměřenost lhůty určuje také s ohledem na legitimní praxi veřejné správy. Správní orgány musí při obdobných situacích také dodržovat obdobnou délku přiměřené lhůty, neboť pak by mohla být narušena zásada legitimního očekávání. Legitimní očekávání v kontextu s výše uvedeným představuje stav, kdy účastník řízení důvodně předpokládá, že v řízení bude rozhodnuto po uplynutí přibližně stejné doby, jako v jiných takových řízeních a lhůty se nebudou výrazně lišit od lhůt zákonných. Pokud se předpokládá vydání rozhodnutí zpravidla do 60 dnů od zahájení řízení, pak by uplynutí 4 let od zahájení řízení do vydání rozhodnutí patrně nebylo lhůtou přiměřenou a účastník řízení by takovou délku řízení legitimně neočekával.

Přiměřená lhůta je z velké části upravena také mezinárodními právními předpisy, a to v čl. 6 odst. 1 Úmluvy, který zakládá každému právo, aby jeho záležitost byla projednána v přiměřené lhůtě. Stejně tak Listina základních práv Evropské unie v čl. 41 odst. 1 zaručuje každému, že jeho záležitost bude vyřízena v přiměřené lhůtě.

Každopádně nejdůležitějším ustanovením je § 6 odst. 11 správního řádu, z něhož bez dalšího plyne povinnost konat ve lhůtě přiměřené, není-li stanovena lhůta zákonná. Značný význam nabude § 6 odst. 1 ve spojení s § 177 odst. 1 správního řádu, společně totiž stanoví, že orgány veřejné správy jsou povinny konat vždy minimálně ve lhůtě přiměřené.⁴⁵

Lhůty, které určují výkon veřejné správy v přezkumném řízení, zkráceném přezkumném řízení nebo obnově řízení, výrazně ovlivňují rychlost výkonu veřejné správy. V těchto případech nelze dopustit, aby byly lhůty neomezené, neboť pak by mohla být výrazně zasažena zásada právní jistoty v důsledku zásahů správních orgánů do práv nabytých v dobré víře.

3.2.1 Kritéria posuzující přiměřenost délky

Jak jsem již zmínila shora, ke každému řízení je zapotřebí přistupovat jednotlivě a posoudit daná kritéria v souvislostech s daným řízením a následně stanovit délku přiměřené lhůty. U každého řízení je nezbytné posuzovat přiměřenost délky lhůty komplexně. Pro snazší určení přiměřené délky lhůty je velice vhodnou pomůckou judikatura Evropského soudního dvora pro lidská práva a judikatura českých soudů, z nichž byla kritéria formulována, přičemž musí být hodnocena jak každé zvlášť, tak i ve svém souhrnu, neboť jen výjimečně se některé z kritérií vyskytuje samostatně. Velice často jsou jednotlivá kritéria na sobě závislá, správní orgán je pak musí vyhodnotit a následně dospět k takové délce přiměřené lhůty, která bude pro konkrétní věc skutečně přiměřená a zohledňovat veškeré související faktory. Výčet jednotlivých pomocných kritérií, kterým se v mé práci v následujících podkapitolách věnuji, není úplný, neboť nelze učinit taxativní výčet.

3.2.1.1 Složitost případu

U každého případu je nezbytné zhodnotit postup správních orgánů, skutkovou komplikovanost a hmotněprávní složitost věci, změny v právní úpravě, apod. S ohledem na ostatní posuzované složky můžeme kritérium složitosti případu označit jako kritérium objektivní povahy. Složitost může být posuzována též dle počtu instancí, v nichž byla věc projednávána, a dle složitosti věci sama o sobě. Tato kritéria vychází z pohledu Evropského soudního dvora pro lidská

⁴⁵ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012. 323 s. Teoretik. ISBN 978-80-87576-22-9. S. 66.

práva.⁴⁶ Složitost věci sama o sobě zahrnuje jak složitost skutkovou, tak složitost právního posouzení.

Složitost právního posouzení je posuzována z hlediska aplikačního a interpretačního, odvíjí se od četnosti podobných řízení, existující judikatury a její ustálenosti. Pro posouzení složitosti případu je také důležité, zda jde o řízení s mezinárodním prvkem⁴⁷. V případě, že se vyskytne mezinárodní prvek ve správním řízení, souvisí s tím seznámení se se zahraniční právní úpravou, či dožádání zahraničních správních orgánů k provedení důkazů a jiné další komplikace s tím spojené, čímž se složitost případu pochopitelně zvyšuje. Procesní složitostí se rozumí kupříkladu četnost podání, procesní aktivita účastníků, nedostatek svědků, nebo naopak jejich velké množství, potřeba znaleckého posudku, komplikace s předvoláním svědků, apod. Jak bylo již mnohokrát zmíněno vždy je třeba v řízení postupovat tak, aby se předešlo zbytečným průtahům.

3.2.1.2 Chování jednotlivých stran

Také chování jednotlivých stran je důležité pro posouzení přiměřené lhůty a bez dalšího jej lze označit za kritérium subjektivní. Chování jednotlivých stran může lhůtu ovlivnit nejen negativně, ale i pozitivně. Délka řízení může být výrazně prodloužena jak nečinností jedné ze stran, tak naopak i přílišnou aktivitou. Činnosti, které způsobují prodlužování délky řízení, jsou jednání ryze obstrukčního charakteru spočívající zpravidla v opakovaných podáních neurčitého obsahu, navrhování nadbytečných důkazů, nereagování na výzvy, aj. Takové jednání může být nedbalostní i úmyslné. Jednání účastníka řízení, kterým jsou průtahy v řízení podporovány, způsobí oslabení ochrany takové osoby proti průtahům.

V praxi se s tímto typem jednání lze setkat například u dopravních přešupků. Přešupci jsou v takových případech zastupováni tímtež konkrétním zástupcem, který poskytuje své právní služby klientům společnosti, která nabízí pojištění proti pokutám a načtení bodů. V jednání této společnosti lze spatřovat vždy stejný cíl, jímž je, způsobit průtahy v řízení pomocí nejrůznějších obstrukcí a účelového

⁴⁶ Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ČR ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010.

⁴⁷ Srov. Rozsudek ESLP ve věci Neumeister proti Rakousku ze dne 27. 6. 1968, č. stížnosti 1936/63.

jednání. Typickým příkladem je doručování písemností v poslední den lhůty, stejně tak činění úkonů, jejichž provedení je vázáno lhůtami, teprve na konci stanovené lhůty ba dokonce v posledních minutách posledního dne lhůty, záměrné obstrukční jednání, apod. Cílem takového jednání je v ideálním případě promlčení odpovědnosti řidiče za dopravní přestupek či správní delikt. K této problematice se vyjádřil i Krajský soud v Českých Budějovicích v rozsudku ze dne 9. 3. 2016, č. j. 10 A 116/2015 – 31, v němž se vyjádřil k některé z opakovaně užívaných obstrukcí. *„Hlavní procesní taktikou společnosti FLEET Control, s.r.o. je sdělení totožnosti řidiče provozovatelem vozidla pro účely vedení správního řízení pro spáchání přestupku, kdy jsou těmito řidiči fiktivní osoby, nekontaktní osoby, případně osoby s místem pobytu v zahraničí, konkrétně na Tenerife, odkud se zásilky vracejí jako nedoručené, stejně tak jako osoby s místem pobytu ve Velké Británii, které zde byly vzaty do vazby. Krajskému soudu je z celé řady případů známo, že uvedený advokát zastupující žalobce, Mgr. Topol, patří k účelově jednajícím zástupcům ve věcech správních deliktů nebo dopravních přestupků. Zmocněnec zastupující žalobce v příkazním řízení, společnost FLEET Control, s.r.o. je součástí účelové a obstrukční procesní strategie jednající s cílem vyhnout se odpovědnosti za správní delikt provozovatele motorového vozidla. Jistě není náhodou, že uvedení zmocněnci zastupující své klienty v přestupkových řízeních zvolili stejnou procesní strategii i v tomto případě, kdy je za osobu řidiče označen občan Velké Británie, toho času údajně vzat do vazby, kdy se nedaří doručovat na adresu uvedenou žalobcem. Krajský soud tak v kontextu výše uvedených skutečností nabyt podezření, že zvolení této osoby řidiče je pouze obstrukcí a součástí procesní strategie a jedná se o disimulativní úkon ze strany žalobce. Správnímu orgánu nelze vyčítat, že přestupek odložil. Námitka žalobce, že správní orgán měl požádat o spolupráci Velvyslanectví Velké Británie a Severního Irska pro ověření totožnosti řidiče není věcná, neboť v daném případě by takový postup správního orgánu I. stupně odporoval zásadě hospodárnosti řízení. Nadto měl správní orgán I. stupně dostatek podkladů k tomu, aby mohl bez důvodných pochybností určitě specifikovat skutek, pro který bylo řízení o správním deliktu zahájeno.“*

Samozřejmě účastníci řízení mohou konat i takovým způsobem, že naopak řízení značně urychlí, každopádně není povinností účastníků konat tak, aby orgány veřejné moci vydaly rozhodnutí dříve. Urychlení řízení způsobené účastníky může

spočívat například v okamžitém předložení veškerých podkladů, které správní orgán bude požadovat, a to dříve než budou vyzváni správním orgánem k jejich doplnění, či jiném usnadnění postupu správních orgánů. Orgány veřejné moci jsou povinny vydat rozhodnutí ve lhůtě přiměřené, a to bez ohledu na to, zda účastníci užili prostředků směřujících k urychlení či prodloužení doby pro vydání rozhodnutí. Každopádně chování stran může v průběhu řízení ovlivnit délku přiměřené lhůty řízení podle procesní aktivity spolupráce účastníků.

3.2.1.3 Postup příslušných orgánů

Postup příslušných správních orgánů může být jednak včasný a rychlý, ale také může docházet ze strany správních orgánů k bezdůvodné nečinnosti, svévoli, neschopnosti vedoucí ke zbytečným průtahům až k absolutní nečinnosti. Pro postup orgánů je žádoucí aplikovat zejména § 6 odst. 1 věty první správního řádu, který ukládá správním orgánům povinnost vyřizovat věc bez zbytečných průtahů.

Velice častými důvody, které způsobují porušení přiměřené lhůty správními orgány, jsou dlouhé prodlevy mezi jednáními, prodlevy při předávání spisu mezi orgány či nedodržení jiných procesních pravidel. Dále jistě stojí za zmínku také případ, kdy správní orgán nerespektuje závazný právní názor nebo nález Ústavního soudu, či usnesení Ústavního soudu a jeho rozhodnutí bude správním orgánem vyššího stupně zrušeno, pak takový postup správního orgánu způsobí nedodržení přiměřené lhůty k projednání předmětné věci.⁴⁸

Správní orgány nejčastěji ospravedlňují svou nečinnost či průtahy přetížeností, ta však není uznávána jako dostačující omluva pro nepřiměřenou délku řízení. V souvislosti s tím, je vhodné opětovně zmínit názor Evropského soudu ohledně vázanosti všech smluvních států článkem 6 Úmluvy a dodržení všech požadavků v článku uvedených. Evropský soud však umožnil výjimku z jeho závěru, když připustil, že krátkodobé nahromadění případů může být považováno za omluvu, pro kterou dojde k prodloužení lhůty. Důležité je mít na paměti, že skutečně musí dojít pouze ke krátkodobému nahromadění případů, nesmí se jednat o trvalé porušování Úmluvy, případně musí být učiněno takové opatření, které zabrání jejímu permanentnímu porušování. Chronické přetížení příslušného

⁴⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 10. 2010, č. j. 30 Cdo 1637/2009.

orgánu nemůže přemrštěnou lhůtu řízení ospravedlnit.⁴⁹ Kritérium postupu příslušných orgánů velice úzce souvisí s předchozími kritérii a zpravidla je nelze oddělovat.

Navzdory individuálním okolnostem jednotlivých případů by správní orgány měly vždy postupovat tak, aby spravedlnost nebyla pouhým zadostiučiněním, ale aby byla reálně spatřitelná.

3.2.1.4 Význam řízení pro účastníka

Při posouzení přiměřenosti lhůty je jako další kritérium zapotřebí posoudit také, co je v souvislosti s řízením pro dotčenou osobu „*v sázce*“, což judikoval také Evropský soud pro lidská práva.⁵⁰ Význam řízení je posuzován typově, neboť nelze opomenout, že některá řízení jsou pro účastníky významnější než řízení jiná. Většího významu pro účastníky dosahují řízení ve věcech trestních, opatrovnických, pracovněprávní spory, či věci osobního stavu, sociálního zabezpečení a věci týkající se zdraví a života.⁵¹

Kromě již zmíněného je význam předmětu řízení pro určitou osobu dán také okolnostmi konkrétní věci, zejména pak věkem či zdravotním stavem účastníka. Příslušné orgány by měly s větší péčí přistupovat k řízením, jejichž účastníky jsou osoby vážně nemocné či osoby vyššího věku.⁵² Jedná se o takové typy řízení, kdy nečinnost či průtahy způsobí nezvratitelné a jen těžko odstranitelné následky, kterými bude zasaženo do práv a svobod jednotlivce.⁵³

3.3 Prolongace zákonných lhůt

Možnost u délky lhůt zohlednit specifika a náročnost okolností jednotlivých případů je označována jako forma „*gradace*“.⁵⁴ Lhůty podle § 71 odst. 3 správního řádu jsou lhůtami pořádkovými, čili pokud nejsou dodrženy, pak nezpůsobují bezprostřední zásah do práv účastníka, což je důležité mít na paměti.

⁴⁹ Rozsudek ESLP ve věci Probstmeierová proti Německu ze dne 1. 7. 1997.

⁵⁰ Srov. např. Case of O., H., W., B. and R. versus United Kingdom (8 July 1987), publikován In The administration and you, Council of Europe Publishing, 1996.

⁵¹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. 10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 4761/2009.

⁵² Tamtéž.

⁵³ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012. 323 s. Teoretik. ISBN 978-80-87576-22-9. S. 71.

⁵⁴ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012. 323 s. Teoretik. ISBN 978-80-87576-22-9. S. 55.

V případě nemožnosti dodržet zákonem stanovenou lhůtu pro vydání rozhodnutí existuje možnost, aby nadřízený správní orgán usnesením prodloužil stanovenou lhůtu, což je zakotveno v § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu. Takový postup je označován *prolongace*, pro niž platí určité podmínky, které musí být dodrženy. Jednak musí být dán důvodný předpoklad, že v prodloužené lhůtě již správní orgán vydá rozhodnutí, a také musí být takový postup pro účastníky výhodnější. Jestliže tedy správní orgán není schopen vydat rozhodnutí bezodkladně, může být správnímu orgánu poskytnuta lhůta 30 dnů pro vydání rozhodnutí počítaná ode dne zahájení řízení. Za určitých okolností může být lhůta prodloužena o dalších 30 dnů podle § 71 odst. 3 písm. a) SpŘ, pokud je zapotřebí nařídit ústní jednání nebo místní šetření, je-li někoho potřeba předvolat, předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo jde-li o zvláště složitý případ. K prodloužení lhůty z důvodů uvedených dojde přímo ze zákona, není třeba vydání žádného rozhodnutí, které by to potvrzovalo. O dalších 30 dnů však lze lhůtu prodloužit pouze jednou, a to i za předpokladu, že správní orgán provede více úkonů, které takové prodloužení odůvodňují.

Druhou možností prodloužení lhůty, kterou nabízí § 71 odst. 3 písm. b) správního řádu, je připočtení k obecné lhůtě 30 dnů ještě dobu nutnou k provedení dožádání podle § 13 odst. 3, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny. Pro dobu nutnou k provedení některého z těchto úkonů není určena maximální délka. Je tomu tak proto, že nelze přesně předvídat dobu, která bude nezbytná k provedení zmíněných úkonů. Přesto však stojí za zamyšlení, zda by nebylo vhodné, alespoň „*de lege ferenda*“, stanovit maximální časový limit poskytnutý správním orgánům.

Zvláštní situací je překrývání lhůt podle § 71 odst. 3 písm. a), b) správního řádu. Překrývání lhůt nastane tehdy, jsou-li splněny podmínky požadované v písm. a) a b) předmětného ustanovení. Lhůty poskytované pro vydání rozhodnutí jsou vztaheny na veškerá rozhodnutí podle správního řádu. V případě rozhodnutí II. stupně je lhůta počítána od okamžiku, kdy byl správnímu orgánu II. stupně předán spis, aby vydal rozhodnutí o odvolání.

Nadřízený správní orgán disponuje významným prostředkem na ochranu proti nečinnosti, pokud správní orgán nevydá rozhodnutí v zákonem stanovené

lhůtě. Tímto prostředkem je možnost nadřízeného orgánu atrahovat pod sebe z moci úřední povinnost správního orgánu podřízeného. Taková možnost se nevztahuje pouze na lhůty stanovené podle § 71 odst. 3 správního řádu, ale i na rozhodnutí vydaná podle § 71 odst. 1 téhož zákona či ve lhůtě určené jiným zákonem. Uplynou – li lhůty pro vydání rozhodnutí, je oprávněn i sám účastník podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti. Dovolávat se nedodržení lhůt nikdy nemůže ten účastník, který jejich nedodržení způsobil, což vyplývá z § 71 odst. 5 správního řádu. Ke stejnému závěru dospěl i Ústavní soud a Evropský soud pro lidská práva. Typickými případy je úmyslné vyhýbání se doručení písemností, neposkytnutí součinnosti, doručování fikcí podle § 24 správního řádu. V takových situacích je téměř jisté, že nebude dodržena obecná třicetidenní lhůta pro vydání rozhodnutí, avšak takové jednání nemůže být správním orgánům kladeno za vinu. Jestliže účastník řízení, který způsobil nedodržení lhůt, by uplatňoval žádost o opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 SpŘ, nebylo by takové žádosti zcela jednoznačně vyhověno. Účastník řízení by v takovém případě s největší pravděpodobností neuspěl ani s žalobou o náhradu škody způsobenou nesprávným úředním postupem. Naopak správní orgán by se mohl domáhat náhrady nákladů řízení, které mu vznikly při řízení v důsledku účastníkem způsobené nečinnosti.

3.4 Vydání rozhodnutí

Za účinnosti správního řádu z roku 1967 platil odlišný výklad pro dodržení lhůty k vydání rozhodnutí než je tomu nyní. Zastáván byl názor uvedený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2004, č. j. 5 A 16/2002 – 43, který konstatoval, že rozhodnutí je vydáno, je-li v uvedené lhůtě doručeno žadateli jeho písemné vyhotovení. Opačný výklad by znamenal, že doba mezi okamžikem vydání a oznámení rozhodnutí je neomezená. Takový postup značil silnější právní postavení účastníka řízení a zajišťoval mu vyšší právní jistotu.

Takové pojetí však dostalo podstatných změn, zejména v důsledku přijetí současného správního řádu. Významné pro tuto problematiku se stalo také usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2009, č. j. 4 As 55/2007 – 84. Čtvrtý senát NSS se hodlal odchýlit od zmíněných právních názorů, a proto věc postoupil rozšířenému senátu Nejvyššího správního

soudu. Čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu měl za to, že fikce rozhodnutí o neposkytnutí informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím nastává tehdy, jestliže ve stanovené lhůtě pro poskytnutí informace nebudou požadované informace, či rozhodnutí o jejich neposkytnutí, od povinného subjektu vypraveny, nikoli doručeno rozhodnutí.⁵⁵

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru: „*Jakkoli ustanovení § 20 odst. 4 zákona v případě aplikace ustanovení § 14 odst. 3 písm. c) zákona (pozn. zákon o svobodném přístupu k informacím) výslovně neodkazuje na správní řád a není zde tedy přímá vazba na pojem „vydání rozhodnutí“ zde uvedený, lze jazykovým výkladem z ustanovení § 15 odst. 4 zákona dovodit, že zákonodárce neměl v úmyslu stanovit podmínky vzniku fikce negativního rozhodnutí pro obě v úvahu připadající varianty rozdílně.*“⁵⁶ Požadované informace jsou povinným subjektem poskytnuty včas tehdy, jsou-li nejpozději v poslední den lhůty v písemné podobě alespoň předány k doručení. Obecně je proto třeba konstatovat, že pod pojmem „vydání rozhodnutí“ je třeba rozumět „předání k doručení“.

V současné právní úpravě je přímo deklarováno, že rozhodujícím okamžikem pro určení, zda bylo rozhodnutí vydáno, je okamžik předání k doručení a nikoli doručení či oznámení rozhodnutí účastníkovi. Tímto způsobem jsou účastníci řízení méně chráněni a je jim poskytována nižší právní jistota při uplatňování práv, neboť doba mezi předáním k doručení a samotným doručením účastníkovi řízení může být různě dlouhá, k faktickému doručení tedy může dojít již po uplynutí případné lhůty k vydání rozhodnutí.

Okamžikem vydání rozhodnutí, který lze charakterizovat jako projev vůle správního orgánu vůči adresátům, se rozhodnutí stává platným. S tím souvisí vázanost správního orgánu svým rozhodnutím právě od okamžiku vydání, následně může být rozhodnutí měněno či doplněno jen zákonem stanoveným způsobem.

Jistě je vhodné zmínit i § 71 odst. 2 správního řádu, který poskytuje vymezení toho, co vše může být obsaženo pod pojmem vydání rozhodnutí. Nejčastějším

⁵⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2008, č. j. 4 As 55/2007 - 52.

⁵⁶ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2009, č. j. 4 As 55/2007 – 84.

způsobem vydání rozhodnutí je předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení podle § 19 SpŘ, popřípadě jím může být i jiný úkon k jeho doručení, jako je ústní vyhlášení, pokud má účinky oznámení (§ 72 odst. 1 SpŘ), případně vyvěšení veřejné vyhlášky, pokud je doručováno podle § 25 SpŘ, nebo poznamenání usnesení do spisu v případě, že se pouze poznamenává do spisu. K tomu dochází v souladu s § 76 odst. 3 SpŘ pouze tehdy, stanoví-li tak zákon. Nejčastějšími případy, kdy je takové možnosti užito, je usnesení o zastavení řízení vedeného z moci úřední podle § 66 odst. 2 SpŘ či usnesení o nahrazení vyloučené úřední osoby jinou úřední osobou podle § 14 odst. 4 SpŘ.

Je-li doručováno prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, obecní policie či policejního orgánu nebo obecního úřadu, pak již samotným předáním stejnopisu písemného vyhotovení provozovateli se rozumí vydání rozhodnutí. Na samotné písemnosti je zpravidla předání nebo obdobný úkon směřující k doručení vyznačen slovy „*Vypraveno dne*“. Pokud je rozhodnutí vyhlášováno ústně, musí se účastník vzdát svého práva na doručení písemného vyhotovení rozhodnutí, není-li zákonem stanoveno jinak. Písemné potvrzení ústně vyhlášeného rozhodnutí podle § 67 odst. 3 správního řádu je činěno pouze tehdy, pokud to účastník požaduje a obsahuje pouze výrokovou část rozhodnutí a náležitosti uvedené v § 69 správního řádu. Vydání rozhodnutí prostřednictvím vyvěšení veřejné vyhlášky se užívá především v případech, kdy se doručuje osobám neznámého pobytu. V takovém případě písemnost nebo oznámení o možnosti písemnost převzít se vyvěsí na desce toho správního orgánu, který ji doručuje a vyznačí na ni den vyvěšení na úřední desce. Zároveň musí být na úřední desku umožněn dálkový přístup, poté uplynutím patnáctého dne po vyvěšení je písemnost považována za doručenou.

Doručování veřejnou vyhláškou podle § 25 správního řádu je také typické pro řízení s velkým počtem účastníků. Odstavec 1 ustanovení § 25 správního řádu stanoví, že k doručování veřejnou vyhláškou dochází jednak u osob neznámého pobytu nebo sídla a osobám, jímž se prokazatelně nedaří doručovat, jakož i osobám, které nejsou známy, jakož i v dalších případech, u nichž tak zákon stanoví. K doručování správního rozhodnutí formou veřejné vyhlášky musí docházet také tehdy, pokud má účastník řízení doručovací adresu poste restante. Nejvyšší správní soud judikoval: „*V případě doručování správních rozhodnutí, je způsob doručení striktně stanoven zákonem a nepřichází v úvahu doručování*

*poste restante, neboť správní řád jednoznačně stanoví způsob doručování rozhodnutí do vlastních rukou.*⁵⁷

Doručování veřejnou vyhláškou předpokládá v mnohých případech také stavební zákon, a to jak v územním řízení, tak ve stavebním řízení. Stejně tak daňový řád v ustanovení § 49 stanoví mezi zvláštní způsoby doručení doručování veřejnou vyhláškou.

3.5 Stavění lhůt

Mohou nastat i takové situace, kdy pro určité překážky lhůty neběží, jakmile však tyto překážky odpadnou, běh lhůt naváže tam, kde před vyvstáním překážek skončil. Institut stavění lhůty se vyskytuje ve správním řádu v § 71 odst. 4, který stanoví, že po dobu poskytnutou k opatření údajů podle § 6 odst. 2 správního řádu lhůty pro vydání rozhodnutí neběží. Správní orgány jsou oprávněny požadovat od dotčených osob podklady pouze, pokud tak stanoví právní předpisy. Jestliže je správní orgán schopen si získat potřebné informace z úřední evidence, kterou sám vede, je povinen si takové údaje opatřit.

Stavění běhu lhůty pro vydání rozhodnutí má důsledky velmi podobné těm, které nastávají při přerušení řízení. Rozdílné je, že není stanoven počátek a konec stavění běhu lhůty, přesto však v souladu s § 36 odst. 2 správního řádu musí správní orgán sdělit informaci od kdy, do kdy bude takový stav trvat, jestliže o to účastník požádá.⁵⁸ Pochopitelně délka stavění lhůt musí trvat vždy jen po dobu nezbytnou a odvíjí se od charakteru a rozsahu úřední evidence příslušného správního orgánu.⁵⁹

Existují i další případy, kdy lhůty pro vydání rozhodnutí neběží, jedním z nich je podání odporu proti příkazu. Je-li podán odpor, pak se příkaz ex lege ruší a řízení pokračuje, a právě v té chvíli nastává specifická situace a to, že dnem podání odporu začínají běžet nové lhůty pro vydání rozhodnutí.⁶⁰

Situace, kdy došlo ke stavění běhu lhůt, nelze označovat za nezákonnou nečinnost, avšak pokud doba, kdy jsou lhůty stavěny, se odvíjí od správního

⁵⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2011, č. j. 5 As 87/2011 – 53.

⁵⁸ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012. 323 s. Teoretik. ISBN 978-80-87576-22-9. S. 57.

⁵⁹ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. 1446 s. ISBN 978-80-7273-166-4. S. 138 a 637.

⁶⁰ Ustanovení § 150 odst. 3 správního řádu.

uvážení orgánů, pak už v určitých případech o nezákonné nečinnosti hovořit lze. Příkladem může být situace, kdy došlo ke stavění lhůt z důvodu opatřování podkladů, avšak správní orgán k jejich získání nečiní žádné kroky a vzhledem k tomu, že nebyla stanovena lhůta k jejich získání, dochází k libovůli správního orgánu. Účastník řízení, který se domnívá, že stavění lhůty je již neodpovídající, se může chránit proti nečinnosti standardním způsobem podle § 80 správního řádu. Následně by se posouzením nečinnosti zabíral nadřízený správní orgán, který by určil, zda postup správního orgánu naplňoval znaky nezákonné nečinnosti.

Je-li správní rozhodnutí stíženo takovými vadami, které způsobí jeho zrušení v rámci soudního řízení, pak od okamžiku nabytí právní moci zrušujícího rozhodnutí běží lhůty nové.

„Předpoklad krajského soudu, že i pro další postup žalovaného po té, co bylo jeho předcházející rozhodnutí ve věci pravomocně zrušeno, a věc mu byla vrácena k novému projednání, by měla být určující lhůta 30, resp. 60 dnů počítaná ode dne původního zahájení řízení, by vedl k absurdním důsledkům, neboť v případech, kdy by tato pořádková lhůta uplynula již před vydáním následně zrušeného rozhodnutí a nebylo by zároveň možné vzhledem k charakteru či rozsahu vad, pro něž bylo předcházející rozhodnutí zrušeno, znovu rozhodnout bezodkladně, nebyl by správní orgán již pro pokračování v řízení po vrácení věci k novému projednání vázán žádnou lhůtou. Takový výklad by odporoval ústavnímu právu účastníka správního řízení, aby jeho věc byla rozhodnuta v přiměřené lhůtě. Obdobně absurdní a rozporný s ústavním pořádkem by byl tento výklad ve vztahu k běhu lhůty pro podání nečinnostní žaloby, neboť tak, jak dovodil krajský soud, by tato lhůta mohla uběhnout ještě dříve, než by vůbec nastala nečinnost správního orgánu, před níž by se žalobce domáhal soudní ochrany. Byť tedy správní orgán po té, co bylo jeho předcházející rozhodnutí ve věci zrušeno a věc mu byla vrácena k novému projednání, nezahajuje nové správní řízení, ale pokračuje v řízení již zahájeném, je třeba pro účely § 49 odst. 2 správního řádu (a obdobně pro účely § 71 odst. 3 nyní účinného správního řádu č. 500/2004 Sb.) vycházet z toho, že tato lhůta pro rozhodnutí správního orgánu běží znovu ode dne právní moci zrušujícího rozhodnutí.“⁶¹

⁶¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 5 Ans 6/2009 – 82.

3.5.1 Přerušování řízení

Dojde-li k přerušování řízení, pak po dobu přerušování lhůty neběží a dochází ke stavění lhůt. Podle § 64 odst. 4 správního řádu může k přerušování vždy dojít pouze po dobu nezbytně nutnou, nicméně k vymezení doby nezbytně nutné nedošlo. Určení maximální a minimální délky lhůty pro přerušování řízení je proto na uvážení konkrétního správního orgánu. Účastníci řízení a správní orgány musí po dobu přerušování řízení konat pouze takové úkony, které směřují k odstranění důvodů přerušování.

Za splnění zákonem stanovených důvodů může dojít k přerušování správního řízení. K fakultativnímu přerušování dojde tehdy, pokud o to některý z účastníků řízení vedeného ex officio požádá. Je-li účastník řízení vyzván k odstranění vad podání či doplnění písemností a ten následně ve stanovené lhůtě požádá o přerušování řízení, neboť se mu stanovená lhůta zdála nedostatečná, je správní orgán povinen o takovém návrhu rozhodnout. Ke stejnému závěru dospěl Krajský soud v Českých Budějovicích v rozsudku ze dne 28. 2. 2017, č. j. 51A 39/2016 – 24, v němž ve shodě s ustálenou judikaturou uvedl, že správní orgán je povinen rozhodnout o přerušování řízení, a to formou usnesení. *„Správní orgán I. stupně byl povinen vypořádat se samostatně s podanou žádostí o přerušování řízení a o svém závěru náležitě vyrozumět žalobkyni a vyčkat procesního pořádku předtím, než rozhodne o zastavení řízení.“*⁶² V případě, že správní orgán nevyčká procesního pořádku, zabrání tím účastníkovi řízení uplatňovat jeho práva a oprávněné zájmy ve smyslu § 4 odst. 4 správního řádu.

Jestliže se řízení přeruší, je vždy nezbytné o tom vydat usnesení, přičemž ve většině případů musí být stanovena konkrétní lhůta, po kterou se řízení přerušuje. Proti tomuto usnesení může účastník řízení podat odvolání, avšak samostatný soudní přezkum usnesení o přerušování je vyloučen. Správní orgán není povinen vyhovět žádosti účastníka o přerušování řízení, není-li dán žádný reálný důvod pro přerušování, zejména pokud by žádost vyhodnotil jako účelovou. Jestliže by správní orgán spatřoval v přerušování řízení porušení zásady rychlosti a hospodárnosti, může tak řízení nepřerušit, a to navzdory žádosti účastníka

⁶² Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 28. 2. 2017, č. j. 51A 39/2016 – 24.

v řízení o žádosti.⁶³ Nicméně i v případě nepřerušeni řízení, musí být správním orgánem vydáno zamítavé rozhodnutí.

Je-li řízení přerušeno podle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu společně s výzvou k odstranění nedostatků podle § 45 odst. 2 správního řádu, má se za to, že lhůta pro vydání rozhodnutí podle § 71 správního řádu neběží ode dne podání vadné žádosti, resp. od zahájení správního řízení.⁶⁴ Lhůta započne běžet teprve po uplynutí 15 dnů po skončení přerušeni řízení, což stanovuje § 65 odst. 1 správního řádu. Po uplynutí této patnáctidenní lhůty započne běžet jednorocní lhůta podle § 80 odst. 1 s. ř. s. pro podání nečinnosti žaloby. Jestliže je správní řízení přerušeno teprve poté, co lhůta k vydání rozhodnutí již uplynula, nedojde k obnovení lhůty pro vydání rozhodnutí.⁶⁵ Zmíněné lze shrnout tak, že opatření proti nečinnosti nelze uplatňovat po dobu přerušeni řízení ani před uplynutím 15 dnů po skončení přerušeni řízení.

Důvody pro přerušeni soudního řízení jsou vymezeny v § 48 odstavci 1 – 4 s. ř. s. Zákon stanoví, že po dobu přerušeni soudního řízení neběží lhůty podle s. ř. s. O přerušeni řízení musí být účastníci řízení vyrozuměni usnesením a zároveň i o pokračování v řízení musí soud vydat usnesení, což je rozdílem oproti správnímu řízení, v němž správní orgán již nemusí vydávat usnesení o pokračování v řízení.

3.6 Jiné úkony

Pod pojmem jiné úkony si můžeme představit úkony jako je vyjádření, osvědčení, ověření, sdělení a mnohé další, které jsou upraveny v části čtvrté správního řádu. Právní úprava jiných úkonů neexistovala vždy, teprve ustanovení § 154 až § 158 SpŘ poskytla úpravu pro jejich vydávání. Charakteristickým znakem pro takové úkony je, že plní úkoly veřejné správy a přímo nezasahují do ničích práv.⁶⁶ Právní následky jiných úkonů správních orgánů jsou zpravidla nižší intenzity, než následky správních rozhodnutí, a to z prostého důvodu, neboť nezakládají, nemění ani neruší práva a povinnosti.

⁶³ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2010, č. j. 11 A 13/2010 – 25.

⁶⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2013, č. j. 5 Ans 4/2012 – 20.

⁶⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2013, č. j. 5 Ans 4/2012 – 20.

⁶⁶ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. 792 s. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3. S. 269.

Velice důležitým ustanovením je § 155 odst. 2 správního řádu⁶⁷, který stanoví pro provedení úkonu lhůtu „bez dalšího“, takovou lhůtu lze považovat za shodnou s lhůtou „bez zbytečného odkladu“, zakotvenou v § 71 odst. 1 správního řádu. Tam, kde je stanovena lhůta „bez dalšího“, jsem přesvědčena, že můžeme postupovat shodně jako v případě § 71 odst. 3 správního řádu, k čemuž dospěla i Frumarová.⁶⁸ Takový postup je zcela logický a pochopitelný, neboť je zapotřebí vždy postupovat v souladu se zásadou rychlosti. Ačkoli § 154 správního řádu přímo neodkazuje na § 71 odst. 3 SpŘ, užití jiných ustanovení správního řádu je v přiměřené míře možné vždy, je-li to potřebné. Pokud je uplatňována ochrana proti nečinnosti, lze pomocí argumentu a maior ad minus užít lhůty určené pro vydání rozhodnutí.

Ustanovení § 154 správního řádu neposkytuje taxativní výčet jiných správních úkonů. „(...) *pro zařazení určitého úkonu pod tyto jiné správní úkony není v řadě případů podstatné formální označení, ale vždy je nutno zkoumat především povahu, obsah a právní účinky daného úkonu ve vztahu k dotčené osobě, neboť terminologie platné právní úpravy ani zdaleka není v tomto směru jednotná, nadto i některé zákony označují správní akty pojmy terminologicky užívanými pro jiné správní úkony.*“⁶⁹ V případech, kdy jiné správní úkony mají svou zvláštní zákonnou úpravu, pak se správní řád použije pouze zčásti či se nepoužije vůbec. Při provádění lhůt u jiných správních úkonů je zapotřebí dodržovat zásadu rychlosti a vycházet tak z § 6 odst. 1 správního řádu.

Ustanovení § 155 odst. 3 SpŘ je velice důležité, neboť stanoví, že v případě, kdy nelze vydat vyjádření, osvědčení, či učinit sdělení apod., musí správní orgán o nastalém stavu dotčenou osobu uvědomit a také sdělit důvody, které to způsobily. V takovém případě nelze hovořit o nečinnosti, pokud by však dotčenou osobu neinformoval o skutečnosti, že nelze úkon provést a proč, pak by se o nečinnost již jednalo a bylo by nezbytné užít potřebná ustanovení ve správním řádu.

⁶⁷ § 155 odst. 2 správního řádu: „*Je-li správní orgán požádán o vydání osvědčení nebo ověření a jsou-li splněny předpoklady k provedení požadovaného úkonu, správní orgán tento úkon bez dalšího provede.*“

⁶⁸ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012. 323 s. Teoretik. ISBN 978-80-87576-22-9. S. 60.

⁶⁹ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012. 323 s. Teoretik. ISBN 978-80-87576-22-9. S. 60.

3.7 Lhůty pro vydání rozhodnutí a jiné správní úkony určené zvláštními právními předpisy

Správní řád pochopitelně není jediným právním předpisem, který upravuje lhůty pro vydání rozhodnutí a jiné správní úkony, a zajišťuje tak rychlý a efektivní výkon veřejné správy. Existuje celá řada zvláštních zákonů, které se věnují jednotlivým věcným oblastem veřejné správy, jako je kupříkladu zákon o vodách, zákon o azylu, zákon o Policii ČR a mnohé další. Tyto právní předpisy upravují jak lhůty pro vydání rozhodnutí, tak i pro provedení jiných správních úkonů, zároveň stanoví i právní následky, které vzniknou při nedodržení určených lhůt. Rozsah právních následků je velice pestrý, avšak nejzávažnějším následkem překročení lhůt je takový, který způsobí přímý právní následek nemožnosti ve věci rozhodnout. Méně závažný právní následek, přesto však dosti významný, má podobu fikce rozhodnutí či jiného právního účinku, případně může nastat fikce registrace. Příkladem takové situace je neposkytnutí informace či nevydání rozhodnutí podle zákona o právu na informace o životním prostředí ve stanovené lhůtě, v takové situaci se má za to, že se povinný subjekt rozhodl informaci odepřít.⁷⁰ Jedním z nejméně závažných následků při nedodržení lhůty, je takový, který nezpůsobí bezprostřední právní následek pro celou věc. Je tomu tak proto, že se jedná o lhůty pořádkové, stejně jako v případě pořádkových lhůt upravených ve správním řádu. U lhůt, které způsobují přímý právní následek, je nezbytné uvést, že mají bezprostřední dopad na hmotně-právní situaci právního vztahu.

Co se týče délky lhůt stanovených ve zvláštních právních předpisech, jsou obvykle delší oproti délkám lhůt určených správním řádem, nicméně nelze tak konstatovat paušálně, setkáme se i s případy, kdy je lhůta naopak kratší, což je patrné z tabulky č. 1, v níž jsou zaznamenány některé zvláštní právní předpisy a v nich zakotvené lhůty pro vydání rozhodnutí či poskytnutí informace.

V těchto případech není možné postupovat podle nějakého ustáleného pravidla, neboť každý zvláštní právní předpis lhůtu určuje sám dle věcné náročnosti, pokud tedy není subsidiárně určena správním řádem. Může však nastat situace, kdy zvláštní právní předpis sám lhůtu nestanoví, ale vyloučí subsidiární užití správního řádu, pak je zapotřebí efektivně naplňovat zásadu rychlosti. Řešením

⁷⁰ Např. ustanovení § 9 odst. 3 zákona č. 123/1998 Sb.

takové situace je užití přiměřené lhůty podle § 6 odst. 1 ve spojení § 177 odst. 1 správního řádu.⁷¹

Tabulka 1: Lhůty pro vydání rozhodnutí (poskytnutí informace) zakotvené v různých právních předpisech

Právní předpis	Ustanovení	
Správní řád	§ 71 odst. 3	<ul style="list-style-type: none"> • bezodkladně • ve lhůtě 30 dnů • + dalších 30 dnů (60 dnů) • doba nutná k provedení některých úkonů
Zákon o vodách	§ 115 odst. 11	<ul style="list-style-type: none"> • bezodkladně v jednoduchých případech • ve lhůtě 60 dnů ve složitějších případech • ve lhůtě 3 měsíců ve zvlášt' složitých případech
Zákon o Policii ČR	§ 27 odst. 1, 2, 2	<ul style="list-style-type: none"> • bez zbytečného odkladu • ve lhůtě 6 měsíců • lhůtu lze prodloužit o dalších 9 měsíců v případech stanovených v odst. 2 písm. a) až c)
Zákon č. 123/1998 Sb.	§ 7 odst. 1	<ul style="list-style-type: none"> • bezodkladně • ve lhůtě 30 dnů • ve lhůtě 60 dnů v případě zvláštních okolností
Zákon o svobodném přístupu k informacím	§ 14 odst. 5, 7	<ul style="list-style-type: none"> • 15 dnů • + 10 dnů ze závažných důvodů
Zákon č. 71/1994 Sb.	§ 5 odst. 1, 3	<ul style="list-style-type: none"> • lhůta pro vydání osvědčení odbornou organizací je 21 kalendářních dnů • lhůta pro vydání rozhodnutí ministerstvem jsou 3 měsíce
Zákon o VŠ	§ 36 odst. 2, § 39 odst. 6, § 79, § 82	<ul style="list-style-type: none"> • 90 dnů • 150 dnů • 120 dnů • 120 dnů

Zdroj: Vlastní výzkum provedený studiem právních předpisů správního práva se zaměřením na lhůty stanovené pro vydání rozhodnutí a jiné úkony.

⁷¹ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012. 323 s. Teoretik. ISBN 978-80-87576-22-9. S. 64.

4 Formy ochrany před nezákonnou nečinností správního orgánu poskytované správním řádem

Ochrana před nečinností správních orgánů je v rámci správního řádu zajišťována mnoha mechanismy, přičemž některé poskytují větší jiné menší míru ochrany. Jednotlivé právní mechanismy jsou rozlišovány dle toho, zda chrání před samotným vznikem nečinnosti správních orgánů či působí proti již nastalému stavu nečinnosti. Jestliže hovoříme o prostředcích, které aktivně zasahují do již nastalého stavu nečinnosti a usilují o odstranění trvajících stavu, pak takové mechanismy působí v rámci dozorčí činnosti nadřízeného orgánu.

Vyskytují se prostředky, které slouží k ochraně před samotným vznikem nezákonné nečinnosti, tehdy můžeme hovořit o tzv. zákonné koncepci nebo také souboru právních prostředků. Mechanismy zajišťující řádnou a včasnou činnost správních orgánů podporují dodržování principu dobré víry, ústavnosti a v souvislosti s tím i zásady rychlosti a hospodárnosti.

4.1 Opatření proti nečinnosti poskytované § 80 správního řádu

Ustanovení § 80 správního řádu poskytuje ochranu proti nečinnosti prostřednictvím orgánu nadřízeného orgánu nečinnému. Obecně lze konstatovat, že úprava opatření proti nečinnosti si prošla výrazným rozšířením oproti úpravě z roku 1967, z níž vycházela. Inspirativním se stalo ustanovení § 50 správního řádu z roku 1967⁷², jehož nabízená řešení k ochraně před nečinností jsou v současné právní úpravě značně rozvedena.⁷³ Podstatný rozdíl mezi správním řádem z roku 1967 a současným správním řádem tkví zejména v tom, že nyní se předpokládá aktivita účastníků řízení, kteří se již mohou

⁷² § 50 správního řádu z roku 1967: „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.“

⁷³ PRŮCHA, Petr. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1. 6. 2015*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015. 496 s. Glosátor. ISBN 978-80-7502-051-2. S. 25.

domáhat ochrany před nezákonnou nečinností na základě vlastní žádosti, což předchozí právní úprava neumožňovala. Jak jsem již zmínila, současná právní úprava opatření proti nečinnosti je výrazně rozsáhlejší, detailněji propracovaná a komplexnější, než byla úprava předchozí. Existuje celá řada mechanismů využívaných při nečinnosti správních orgánů a právě díky většímu množství možností řešení nečinnosti, lze zvolit právě to opatření, které bude v co největší míře vhodné právě pro onen případ.

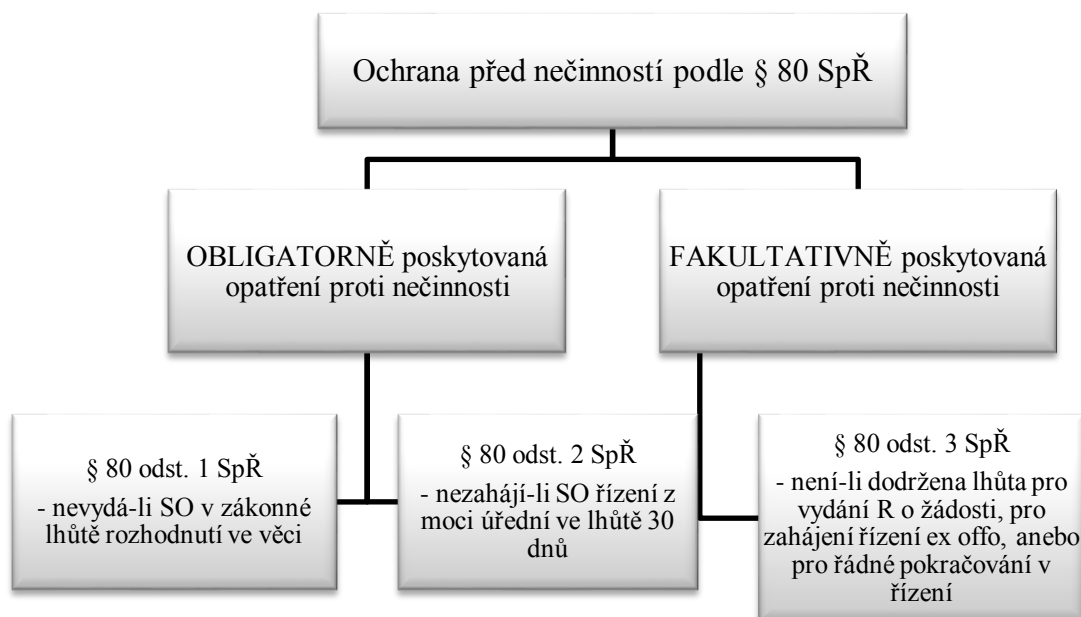
Opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu velice úzce souvisí s § 6 odst. 1 správního řádu, který přímo stanoví, že „*nečiní-li správní orgán v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80)*“.⁷⁴ Ustanovení § 80 správního řádu se neaplikuje výlučně jen na nečinnost v klasickém správním řízení, ale v souvislosti s § 6 odst. 1 správního řádu, který na § 80 SpŘ přímo odkazuje, můžeme dovodit, že se užije i na všechny úkony a postupy správních orgánů, které jsou upraveny ve správním řádu. Můžeme jej tedy užít i v řízení o opravných a dozorčích prostředcích nejen v prvostupňovém správním řízení, nýbrž i v postupu správního orgánu podle části IV., V. nebo VI.⁷⁵

Ochranu před nečinností poskytovanou nadřízeným správním orgánem lze rozčlenit na ochranu poskytovanou obligatorně a fakultativně. Obligatorní ochranou před nečinností je případ, kdy nadřízený správní orgán z moci úřední učiní příslušná opatření proti nečinnosti. K takovým situacím se vztahuje odstavec první a druhý ustanovení § 80 správního řádu. Ochrana před nečinností konaná fakultativně nadřízeným správním orgánem je upravena v odstavci třetím § 80 správního řádu. V takovém případě nadřízený správní orgán činí opatření proti nečinnosti na základě žádosti.

⁷⁴ Ustanovení § 6 odst. 1 věta druhá správního řádu.

⁷⁵ MATES, Pavel. *Ochrana před nečinností* [online]. In: Veřejná správa. Roč. 4/2008. [cit. 18. 11. 2016]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/ochrana-pred-necinnosti>.

Tabulka 2: Ustanovení § 80 správního řádu



Zdroj: Vlastní výzkum provedený studiem ustanovení § 80 správního řádu.

4.1.1 Ochrana před nečinností poskytovaná obligatorně z moci úřední

Ochrana před nečinností činěnou z moci úřední vykonává správní orgán zpravidla v rámci výkonu dozorové a kontrolní činnosti a právě takovou ochranu můžeme označovat za ochranu obligatorní. Nadřízený správní orgán by neměl při výkonu své dozorové činnosti spoléhat pouze na podněty zvenčí, ale měl by také vyvinout vlastní iniciativu, například v rámci kontrolní činnosti by měl zjistit veškeré potřebné a reálné skutečnosti, na jejichž základě by posoudil, zda podřízený správní orgán rozhoduje či činí jiné úkony včas v rámci zákonných nebo přiměřených lhůt.⁷⁶ Jak bylo již zmíněno, nelze hovořit pouze o rozhodnutích v pravém smyslu slova,⁷⁷ ale také o jiných úkonech, na které se projednávané ustanovení vztahuje, rozhodnutí však musí být pouze povahy meritorní nikoli procesní.⁷⁸ „Z obecné zásady dobré správy lze dovodit povinnost nadřízených správních orgánů a zejména pak ústředních správních úřadů stanovit

⁷⁶ KOLMAN, Petr. *Ochrana před nečinností ve správním řízení* [online]. In: Právní rádce. Vydáno 19. 12. 2008. [cit. 18. 11. 2016]. Dostupné z: <http://pravniciradce.ihned.cz/c1-31790190-ochrana-pred-necinnosti-ve-spravnim-rizeni/>.

⁷⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2004, č. j. 3 Ans 1/2004- 115: „Formální označení správního aktu totiž není to nejdůležitější; podstatná je podle názoru Nejvyššího správního soudu materiální stránka správního aktu, tedy skutečnost, že se tímto rozhodnutím zakládaly, měnily nebo rušily oprávnění a povinnosti fyzických nebo právnických osob.“

⁷⁸ MATES, Pavel. *Ochrana před nečinností*. [online]. In: Veřejná správa. roč. 4/2008, [cit. 18. 11. 2016]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/ochrana-pred-necinnosti>.

*v rámci hierarchické soustavy takový systém kontroly, aby podřízené správní úřady měly za povinnost předkládat nadřízenému správnímu úřadu všechny věci, kde nedodrží lhůtu pro vydání rozhodnutí; takový systém lze uložit zejména interními normativními akty.*⁷⁹

Ustanovení § 80 správního řádu se vztahuje na několik různých procesních situací, v nichž je nadřízený správní orgán povinen učinit taková opatření, která budou bránit podřízenému správnímu orgánu v nečinnosti a zajistí v co největší míře postup v souladu s procesní ekonomii.

4.1.1.1 Nevydání rozhodnutí v zákonné lhůtě - § 80 odst. 1 správního řádu

Odstavec první ustanovení § 80 správního řádu upravuje situaci, kdy správní orgán nevydá rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě nebo lhůtě přiměřené, nadřízený správní orgán pak musí následně z moci úřední učinit opatření proti nečinnosti ihned, jakmile se o tom dozví. Dozvědět se o nevydání rozhodnutí v zákonem stanovené či přiměřené lhůtě se může nadřízený správní orgán jednak při kontrolní činnosti nebo na základě oznámení podřízeného správního orgánu či z podnětu dotčené osoby.⁸⁰ Zákonnou lhůtou pro účely vydání rozhodnutí je myšlena lhůta stanovená § 71 správního řádu nebo zvláštním právním předpisem. Problematice lhůt, jejichž nedodržení má mnohdy za následek uplatnění opatření proti nečinnosti, jsem se věnovala již v předchozí kapitole.

V souvislosti s marným uplynutím lhůty pro vydání rozhodnutí dle § 71 správního řádu, považuji za vhodné poukázat na zastávanou praxi správních orgánů, s níž souhlasí též Nejvyšší správní soud. V případě, že marně uplynula lhůta k podání žaloby proti nečinnosti správního orgánu, a až následně došlo k vydání správního rozhodnutí, jež bylo v rámci odvolacího správního řízení zrušeno, započne správnímu orgánu I. stupně běžet nová lhůta pro vydání rozhodnutí dle § 71 správního řádu. V takovém případě započne běžet i nová lhůta pro případné podání žaloby proti nečinnosti. Je tomu tak proto, že opatření

⁷⁹ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005. 512 s. ISBN 80-7201-523-0. S. 262.

⁸⁰ JEMELKA, Luboš; PONĎĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. 952 s. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-607-4. S. 551.

proti nečinnosti podle § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu je aktem interním v rámci veřejné správy, nedochází jím k rozhodování ve správním řízení.⁸¹

Jak bylo již výše naznačeno, správní řád neposkytuje ochranu před nečinností pouze v klasickém správním řízení, jehož výsledkem je vydání meritorního rozhodnutí, nýbrž se vztahuje i na jiné postupy, jejichž výsledkem jsou jiné správní úkony. V takových případech se však neuplatňují ustanovení upravující lhůty pro vydání rozhodnutí, ale je zapotřebí užít ustanovení vztahující se k provedení jiných úkonů správních orgánů podle části IV. správního řádu. Ochrana před nečinností bude poskytnuta, jakmile nebude proveden úkon správním orgánem ve stanovené lhůtě. Jestliže nebyla stížnost podle § 175 správního řádu v zákonem stanovené lhůtě (§ 175 odst. 5 správního řádu) vyřízena, přistupuje se k aplikaci některého z opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 4 správního řádu.

4.1.1.2 Nezahájení řízení ve lhůtě 30 dnů - § 80 odst. 2 správního řádu

Druhá možnost, kdy je ochrana proti nečinnosti poskytována správním orgánem obligatorně, je upravena v § 80 odst. 2 správního řádu. Jedná se o situace, kdy příslušný správní orgán nezahájil řízení ve lhůtě 30 kalendářních dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnosti odůvodňující zahájení řízení z moci úřední. Ustanovení § 80 odst. 2 správního řádu se vztahuje výlučně jen na řízení zahajovaná ex offo.

Předmětné ustanovení pochopitelně navazuje na ustanovení § 42 správního řádu, které stanoví, že správní orgán je povinen přijímat podněty k zahájení řízení z moci úřední.

Užívání termínu „dozvěděl se o“, je termínem rozhodujícím pro stanovení okamžiku, od něhož plyne lhůta 30 dnů. Okamžikem, od něhož začíná lhůta plynout, není okamžik podání podnětu správnímu orgánu na prošetření, jak se mnozí domnívají. Poté, co správní orgán podnět obdrží, tak jej prošetří a zhodnotí, zda vyvstaly důvody, pro které má být řízení zahájeno. Teprve poté lhůta 30 dnů pro zahájení řízení započne běžet. Podnět podle § 42 správního řádu, od něhož se odvíjí následující postup správních orgánů, může být podán fyzickou i právnickou osobou, ba dokonce i anonymně. Na podnět k zahájení řízení jsou

⁸¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2011, č. j. 2 Ans 11/2011 – 95.

kladeny nejnižší požadavky ze všech podání, nedostatek formy v tomto případě nikdy nevede k jeho odmítnutí. Z obsahu podnětu musí být patrné, čeho se týká a co podatel požaduje.

Není přitom rozhodné, o jaké řízení se jedná, zda se zahajuje řízení prvoinstanční, odvolací, o obnově řízení či řízení přezkumné. Přezkumné řízení se netýká pouze pravomocných rozhodnutí, ale i veřejnoprávních smluv, opatření obecné povahy, závazných stanovisek nebo jiných úkonů. Opatření proti nečinnosti se dokonce užije i na řízení o prohlášení nicotnosti rozhodnutí podle § 77 odst. 1 a § 78 správního řádu. Opatření proti nečinnosti se užije v těch případech, v nichž správní orgán nezahájí řízení o prohlášení nicotnosti rozhodnutí ve stanovené lhůtě z moci úřední. Rozhodnutí je nicotné dle § 77 odst. 2 SpŘ také tehdy, je-li vnitřně rozporné, právně či fakticky neuskutečnitelné, nebo trpí jinými vadami, pro které jej nelze považovat za rozhodnutí správního orgánu. V případě § 77 odst. 2 správního řádu však nelze uplatňovat opatření proti nečinnosti, neboť tehdy prohlašuje nicotnost soud podle § 76 odst. 2 soudního řádu správního.

V souvislosti s § 80 odst. 2 správního řádu nelze užívat pojmu účastník řízení, neboť žádné řízení zahájeno nebylo. Podnět, který nadřízený správní orgán obdrží, a v němž neznámá osoba upozorňuje na nečinnost podřízeného správního orgánu, musí prověřit a případně učinit nezbytná opatření proti nečinnosti. K tomu lze dospět gramatickým a teleologickým výkladem § 80 odst. 2 správního řádu. Od nečinnosti spočívající v nevydání rozhodnutí ve správním řízení se liší nečinnost dle § 80 odst. 2 správního řádu tím, že není možné se následně domáhat ochrany podáním žaloby ve správním soudnictví dle § 79 s. ř. s. Taková výjimka je však naprosto logická, ochrany proti nečinnosti správního orgánu se nelze v soudním řízení domáhat, nebylo-li zahájeno žádné správní řízení. Jedinou možností soudní ochrany je podání žaloby ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a to jen tehdy, pokud výsledkem vyřízení podnětu k zahájení řízení dle § 42 správního řádu je rozhodnutí. Dospěl-li by nadřízený správní orgán k závěru, že v dané věci skutečně nebylo ve lhůtě 30 dnů zahájeno řízení z moci úřední, může uplatnit proti takové nečinnosti pouze opatření stanovená v § 80 odst. 4 písm. b) a c), tedy atrakci či delegaci.⁸²

⁸² Komentář BECK § 80 správního řádu

4.1.2 Ochrana před nečinností poskytovaná fakultativně - § 80 odst. 3 správního řádu

Fakultativně poskytovaná ochrana před nečinností je upravena v odstavci třetím § 80 správního řádu a od předchozích situací se liší zejména tím, že poskytuje pouze možnost nadřízenému správnímu orgánu přijmout opatření proti nečinnosti, zatímco u obligatorně poskytovaných opatření je povinností správního orgánu taková opatření přijmout. Nadřízený správní orgán může podle § 80 odst. 3 správního řádu postupovat jednak preventivně a uplatnit opatření proti nečinnosti ještě před tím, než uplyne stanovená lhůta, tak i na základě žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti, kterou může podat sám účastník, což umožňuje věta druhá předmětného ustanovení.

Opatření proti nečinnosti může nadřízený správní orgán učinit i v případě, kdy je z okolností zjevné, že věcně a místně příslušný správní orgán nedodrží lhůtu stanovenou pro vydání rozhodnutí o žádosti nebo zahájí řízení z moci úřední anebo v řízení řádně pokračovat. Po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí, může žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podat účastník.⁸³

Při fakultativním užití opatření proti nečinnosti je uplatňována především zásada prevence, jejímž účelem je předejít samotnému vzniku nezákonné nečinnosti podřízeného správního orgánu.⁸⁴ Příslušná opatření proti nečinnosti může správní orgán učinit ještě před uplynutím lhůt, je-li zřejmé, že lhůta nebude dodržena. Vzhledem k tomu, že takovým jednáním dojde k závažnému zásahu do působnosti a pravomoci příslušného správního orgánu, bude tím narušena právní jistota účastníků řízení, proto musí nadřízený správní orgán při svém konání postupovat maximálně obezřetně. Zohledněna tak je nejen zásada rychlosti, ale i zásada proporcionality, rovnosti, ochrany práv nabytých v dobré víře, hospodárnosti, preference smírného odstranění sporů a mnohé další. Je nezbytné vždy zvážit, zda není možné dosáhnout kýženého výsledku i jiným způsobem, který nebude znamenat tolik intenzivní a formální zásah.⁸⁵

⁸³ Ustanovení § 80 odst. 3 správního řádu.

⁸⁴ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012. 323 s. Teoretik. ISBN 978-80-87576-22-9. S. 76

⁸⁵ SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. 388 s. ISBN 978-80-7380-414-5. S. 257.

Velice komplikované se v souvislosti s podáním žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu stalo posouzení právní povahy takového úkonu. Jednotný názor nepanuje ani v odborné literatuře. Někteří odborníci považují takovou žádost za návrh na zahájení řízení ve smyslu § 44 správního řádu. Pak by takovou žádost bylo možné podat naprosto stejným způsobem jako kteroukoli jinou žádost podle § 37 odst. 4 správního řádu, která bude splňovat všechny náležitosti požadované § 45 odst. 1 správního řádu, jako je uvedení, čeho se žadatel domáhá či co žádá. Jak tedy plyne z dikce § 37 správního řádu, žádost lze učinit písemně nebo ústně do protokolu, případně v elektronické podobě podepsané uznávaným elektronickým podpisem. K podání může dojít také pomocí jiných technických prostředků, zejména dálnopisem, telefaxem nebo veřejnou datovou sítí bez užití uznávaného elektronického podpisu, avšak takové podání musí být do 5 dnů potvrzeno, nebo doplněno způsobem uvedeným ve větě první § 37 odst. 4 správního řádu.

K žádosti se tedy nepřistupuje jako k pouhému podnětu a reakce na něj je čistě v kompetenci správního orgánu. S podáním žádosti se spojuje povinnost rozhodnout, a to formou usnesení i za předpokladu, že nadřízený správní orgán žádosti nevyhoví.⁸⁶

Jiná část odborné veřejnosti odmítá ztotožnění žádosti na zahájení řízení s návrhem na zahájení řízení ve smyslu § 44 správního řádu, nýbrž ji považuje za kvalifikovaný podnět, kterým se správní orgán má zabývat, a jestliže jej bude akceptovat, měl by zahájit řízení ex offo. Pokud by však žádosti nevyhověl, pak by měl vydat procesní rozhodnutí a usnesením návrh zamítnout.⁸⁷

Považuji za správný právní názor Pítrové čili ten prvně prezentovaný. Domnívám se, že jde o variantu nejvhodnější, neboť žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti nelze charakterizovat jako prostý podnět, pro něhož nejsou stanoveny žádné náležitosti a jehož vyřízení je čistě v kompetenci správního

⁸⁶ PÍTROVÁ, Lenka. K pojmu „prostředků k ochraně proti nečinnosti správního orgánu“ In VOPÁLKA, Vladimír. Nový správní řád. Praha: Aspi Publishing, 2005, 187 s. ISBN 80-7357109-9. S. 187.

⁸⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. Nečinnost správního orgánu a návaznost soudní ochrany. *Správní právo*, 2007, č. 6, s. 399.

orgánu. Žádost účastníka musí splňovat náležitosti ve smyslu § 45 správního řádu, takový právní názor zastává také Ministerstvo vnitra ČR.⁸⁸

Ačkoli nemusí být žádosti účastníka vyhověno, musí se jí správní orgán vždy zabývat a následně rozhodnout formou usnesení. Pokud nebude účastník uspokojen s rozhodnutím nadřízeného správního orgánu, může se následně obrátit na správní soud s žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu.

S posouzením povahy žádosti souvisí i závaznost obsahu žádosti pro nadřízený správní orgán. Převládajícím názorem je, že správní orgán je vázán petitem žádosti, jako tomu je i v případě jiných žádostí. Petit má být navržen způsobem, z něhož bude bez jakýchkoli pochybností zřejmé, jak má nadřízený správní orgán o ochraně před nečinností rozhodnout, čili uvést jakou formu opatření proti nečinnosti z možností uvedených v § 80 odst. 4 správního řádu požaduje užít.

V důsledku vázanosti správního orgánu petitem, může správní orgán rozhodnout pouze o tom, co jako předmět řízení označila osoba, která žádost podala.⁸⁹ V souvislosti s tímto převážně užívaným názorem stojí za zmínku také názor Korbela. Ten zastává tvrzení, že „výběr nejvhodnějšího opatření činí správní úřad v rámci správního uvážení a není při tom vázán obsahem žádostí účastníka“.⁹⁰

Osobně bych se přiklonila k názoru, že správní orgán je vázán petitem žadatele, neboť se domnívám, že by tím mohlo v budoucnu dojít k řadě komplikací. Stejným způsobem by následně mohlo být postupováno i v rámci soudnictví a soud by posuzoval projednávanou žalobu podle vlastního uvážení, což rozhodně není žádoucí. Podle Kolmana je správní orgán vázán žádostí (petitem) účastníka a nemůže postupovat volně dle správního uvážení. „Pokud účastník navrhuje zcela nevhodný prostředek, musí se nadřízený orgán nejprve vypořádat s tímto žadatelovým návrhem a teprve poté – již nikoliv v režimu § 80 odst. 3 správního řádu, ale dle § 80 odst. 1 vybrat a realizovat některé ze zákonem stanovených

⁸⁸ MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. *Ochrana před nečinností* [online]. 2017, [cit. 8. 6. 2017]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/obcane-tretich-zemi-prubeh-řízení-ochrana-pred-necinnosti.aspx>.

⁸⁹ KOLMAN, Petr. *Ochrana před nečinností ve správním řízení* [online]. In: Právní rádce. Vydáno 19. 12. 2008. [cit. 18. 11. 2016]. Dostupné z: <http://pravnicradce.ihned.cz/c1-31790190-ochrana-pred-necinnosti-ve-spravnim-řízení/>.

⁹⁰ KORBEL, František. in ČERNÝ, Pavel. *Průvodce novým správním řádem: s podrobným výkladem a vzory podání*. Praha: Linde, 2006. 440 s. ISBN 80-7201-600-8. S. 241.

*opatření proti nečinnosti správního orgánu.*⁹¹ Takový závěr shledávám za správný a zcela přesný.

Navzdory tomu, že správní řád neposkytuje jasné určení, k jakému orgánu má být žádost podávána, tak z pochopitelných důvodů převládá názor, že mají být podávány k nadřízenému správnímu orgánu. Musí být zohledněna zásada rychlosti a efektivnosti, v důsledku toho je beze vší pochybnosti zřejmé, že příslušným orgánem k podání žádosti o užití opatření proti nečinnosti je nadřízený správní orgán. Obdobným nedostatkem v právní úpravě je neuvedení lhůty pro podání žádosti, nicméně zohledníme-li smysl celé žádosti, lze jednoduše dovodit, že má být podána bezodkladně poté, co nečinnost správního orgánu zjistíme. Dalším nedostatkem právní úpravy je nestanovení lhůty, v níž má nadřízený správní orgán o žádosti rozhodnout. V takovém případě se podpůrně užije § 71 správního řádu, který upravuje ve svých odstavcích 1 a 3 lhůty pro vydání rozhodnutí. Ke stejnému závěru dospěl také Nejvyšší správní soud, který judikoval, že je zapotřebí vyčkat alespoň 30 dnů podle § 71 odst. 3 SpŘ od podání žádosti, samozřejmě pokud by se jednalo o zvláště složitý případ, je vhodné vyčkat i déle. Nadřízenému správnímu orgánu je vhodné vždy poskytnout přiměřený časový úsek, aby došlo k řádnému zhodnocení věci.⁹² „*Nevyčká-li účastník řízení vyřízení žádosti o vydání opatření proti nečinnosti nadřízeným správním orgánem, odmítne soud žalobu podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. jako předčasně podanou.*“⁹³

Po dlouhou dobu bylo sporné, jakým způsobem se domáhat ochrany před nečinností ministerstev či jiných ústředních správních úřadů, které „*de iure*“ i „*de facto*“ nemají žádný nadřízený správní orgán. Judikatura nezastávala jednotný názor, nebylo proto možné vzít některý ze závěrů Nejvyššího správního soudu za závazný. V rozhodnutí ze dne 18. 10. 2007, č. j. 7 Ans 1/2007 – 100 Nejvyšší správní soud konstatoval, že před podáním žaloby proti nečinnosti musí být nezbytně splněna podmínka bezvysledného vyčerpání procesních prostředků, které jsou stěžovateli ve správním řízení k dispozici. V předmětném rozhodnutí NSS byla takovým procesním prostředkem žádost nadřízenému správnímu orgánu

⁹¹ KOLMAN, Petr. *Ochrana před nečinností ve správním řízení* [online]. In: Právní rádce. Vydáno 19. 12. 2008. [cit. 18. 11. 2016]. Dostupné z: <http://pravnicaradce.ihned.cz/c1-31790190-ochrana-pred-necinnosti-ve-spravnim-rizeni/>.

⁹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 9 Ans 8/2009 – 149.

⁹³ Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 26. 11. 2010, č. j. 44 A 61/2010 – 25.

podle § 80 odst. 3 správního řádu. Teprve nebylo-li by vyřízení takové žádosti úspěšné, mohla být podána žaloba proti nečinnosti ke správnímu soudu.

K opačnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 16. 9. 2009, č. j. 1 Ans 2/2009 – 79. Nejvyšší správní soud vyhodnotil, že pokud je nečinným správním orgánem ústřední orgán státní správy, není zapotřebí trvat na využití opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 správního řádu, neboť by se dalo takový postup považovat za přílišný formalismus. Nejvyšší správní soud takový svůj závěr odůvodňoval samotným smyslem a funkcí institutu opatření proti nečinnosti. Opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu spočívá v posouzení důvodu nečinnosti podřízeného správního orgánu nadřízeným správním orgánem. Jedná se o projev dozorové funkce nadřízeného správního orgánu, kterým lze zvnějšku nečinný správní orgán donutit k činnosti. Ve věci projednávané ve zmíněném rozhodnutí NSS byl nečinným správním orgánem Úřad na ochranu hospodářské soutěže, jediným, komu by bylo možné adresovat opatření proti nečinnosti, by byl předseda Úřadu. V takovém případě NSS zastával názor, že by podání žádosti o opatření proti nečinnosti nedostalo svého smyslu, kvůli kterému bylo zřízeno, neboť by o nečinnosti rozhodoval sám nečinný orgán.

Takový závěr zastává také Vedral, který uvedl, že osoba stojící v čele ústředního správního úřadu nemůže hrát roli nadřízeného správního orgánu sama sobě, byť by k tomu čistě gramatický výklad § 178 odst. 2 věty poslední správního řádu mohl svádět.⁹⁴

Současnou existenci obou těchto vzájemně rozporných závěrů NSS bylo nezbytné, aby rozšířený senát Nejvyššího správního soudu sjednotil. Rozšířený senát tak učinil dne 20. 5. 2014 ve svém usnesení č. j. 8 Ans 2/2012 – 278, v němž mimo jiné upozornil na § 14 odst. 6 správního řádu, který stanovil, že ustanovení § 14 odst. 1 – 5 správního řádu upravující vyloučení z projednávání a rozhodování věci pro podjatost, se nevztahuje na vedoucí ústředních správních úřadů a státní tajemníky, a právě v tomto ustanovení spatřuje zjevnou spojitost s § 178 správního řádu. Soudní řízení označuje rozšířený senát za prostředek „*ultima ratio*“ k řízení správnímu.

⁹⁴ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. 1446 s. ISBN 978-80-7273-166-4. S. 693.

„V zásadě však platí, že pokud zákonodárce zakotvil určité prostředky ochrany účastníka řízení ve správním procesu a jako podmínku případné soudní ochrany stanovil nutné vyčerpání správních prostředků ochrany, soud nemůže požadavek zákonodárce odmítnout.“⁹⁵ Jedinou možností se staly případy, u nichž by se systémově jednalo o prostředek ochrany prima facie neúčinný a neefektivní, to však ve věci projednávané rozšířeným senátem NSS nenastalo. Rozšířený senát tedy dospěl k závěru, že účastník řízení před podáním žaloby podle § 79 a násled. s. ř. s. je i v řízení před ústředním správním úřadem povinen vyčerpat prostředek ochrany proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu.

S tímto právním názorem se však neztotožnil předseda rozšířeného senátu JUDr. Josef Baxa, který k usnesení rozšířeného senátu sdělil odlišné stanovisko. Baxa uvedl, že opatření proti nečinnosti lze především chápat jako projev dozorové funkce nadřízených orgánů, jehož výsledkem je autoritativní zásah. Jako další svůj argument uvedl podstatnou změnu povahy právního institutu žádosti o opatření proti nečinnosti. Účelem je, aby žádost o užití opatření proti nečinnosti byla podána u nadřízeného správního orgánu, který dovede průtahy podřízeného správního orgánu sám napravit. V případě ústředních správních úřadů však smysl opatření proti nečinnosti zcela vymizí. Baxa odkazuje na historickou paralelu známou jakou „stěžovat si na Godunova přímo u Godunova“. Na podporu svých tvrzení dále konstatoval, že opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 4 písm. b), c) SpŘ by nebylo možné učinit, a co se týče zbylých variant opatření proti nečinnosti, byly by pouhým formalismem.

Jak s názorem většiny rozšířeného senátu, tak i s názorem předsedy nesouhlasili další dva členi rozšířeného senátu (JUDr. Petr Průcha, JUDr. Jaroslav Vlašín), kteří s ohledem na dikci § 152 a § 178 správního řádu rozlišují dvě procesní skupiny pro účely ústředních správních úřadů. Ty mohou vystupovat jednak z pozice úřadu, který rozhoduje v I. stupni, nebo z pozice nadřízeného správního orgánu. Požadavek na bezvýsledné vyčerpání prostředků dle § 79 s. ř. s. je nutné uplatnit tehdy, bude-li jednat ústřední správní úřad v pozici orgánu rozhodujícího v I. stupni, na které může navazovat řízení o rozkladu, přezkumné řízení či obnovené řízení. Ve zmíněných případech skutečně existuje

⁹⁵ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2014, č. j. 8 Ans 2/2012 – 278.

ještě nadřízený správní orgán, ale nikoli v jiných situacích. Nelze proto paušálně říci, že k uplatnění § 79 s. ř. s. musí dojít bezvýhradně vždy. Z uvedených důvodů se nemohli členi ztotožnit s většinovým názorem rozšířeného senátu.

Každý ze zastávaných názorů je založen na rozumně odůvodněných argumentech a hluboce propracovaných, každopádně osobně bych se přiklonila k názoru zastávajícímu dvěma členy rozšířeného senátu (Průcha, Vlašín). Pokud bychom bezvýhradně trvali na užití § 80 odst. 3 správního řádu předtím, než bude podána žaloba, mohlo by zcela jistě dojít k naprosto absurdní situaci, v rámci níž by správní orgán ukládal povinnost sám sobě, což je nesmyslné. Ku prospěchu by pak bylo jediné to, že by byla naplněna litera zákona, ale ke splnění účelu samotného ustanovení by zcela jistě nedocházelo. Každopádně, jak bylo již zmiňováno, ústřední správní úřad nestojí vždy v pozici nadřízeného správního orgánu, mnohdy rozhoduje v I. stupni, pak je samozřejmě účelné naplnit podmínky pro podání žaloby dle § 79 s. ř. s.

Smysl institutu opatření proti nečinnosti spatřuji v tom, že nadřízený správní orgán, který má autoritativně zasáhnout do nečinného stavu podřízeného správního orgánu, musí být orgánem odděleným, aby mohl objektivně zasáhnout zvnějšku. V souvislosti s tím je však zapotřebí poukázat na § 14 odst. 6 správního řádu, díky kterému jistě dojde k zásahu orgánem nestranným schopným objektivního posouzení stavu.

Ohledně ustanovení § 178 odst. 2 správního řádu mám jisté pochybnosti, co se týče jeho srozumitelnosti, když in fine stanoví, že „*nadřízeným správním orgánem ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu se rozumí vedoucí příslušného ústředního správního orgánu,*“ taková formulace není příliš zdařilá. Pochopitelně z povahy věci nelze užít všech variant opatření proti nečinnosti, každopádně opatření dle § 80 odst. 4 písm. a) a d) správního řádu uplatnit lze, a proto k jeho využití docházet může. V názoru rozšířeného senátu, který nevymezuje žádné výjimky v případě ústředních správních úřadů, shledávám neefektivnost a v aplikaci § 80 odst. 3 správního řádu na ústřední správní úřady se domnívám, že dochází k porušování zásady rychlosti a hospodárnosti správního řízení dle § 6 odst. 1 a 2 správního řádu.

Specifický je případ, kdy se stane nečinným i nadřízený správní orgán, jenž nebude konat ve smyslu § 80 správního řádu. I tato situace je obestřena

různými názory. Podle Vedrala je možné v reakci na takové jednání nadřízeného správního orgánu, se domáhat ochrany proti nečinnosti podle správního řádu i u jemu nadřízeného správního orgánu.⁹⁶ Naproti tomu Kolman se domnívá, že v takové situaci nastává tzv. dvojí nečinnost, a proto může být rovnou podána žaloba proti nečinnosti u správního soudu.⁹⁷

Podle mého názoru, by v takovém případě mělo být postupováno právě tak, jak uvádí Kolman, neboť se nelze neustále domáhat ochrany před výše a výše postavenými správními orgány, a tím oddalovat podání správní žaloby. Domáhala-li se osoba ochrany před nečinností u správního orgánu, pak tím byla naplněna povinnost požadovat opatření proti nečinnosti u nadřízeného správního orgánu, a došlo tak k bezvýslednému vyčerpání veškerých prostředků ochrany proti nečinnosti, může proto následovat podání žaloby u správního soudu. Domnívám se, že pokud by se tímto způsobem nepostupovalo a účastník řízení by se znova domáhal opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 správního řádu u dalšího správního orgánu, jednalo by se o zbytečný formalismus, kterým by došlo k šikanóznímu jednání vůči žadateli o ochranu před nečinností.

Pokud je z okolností zřejmé, že správní orgán nevydá rozhodnutí ve stanovené lhůtě, nelze se proti takovému postupu domáhat ochrany proti nečinnosti. Jedinou formou určité ochrany v takovém případě je podání podnětu nadřízenému správnímu orgánu, aby konal ex officio ve smyslu § 80 odst. 3 věty první správního řádu. Stejným způsobem lze postupovat, nebude-li zahájeno řízení ve lhůtě 30 dnů, pak může být nadřízený správní orgán podnětem upozorněn, aby jednal ve smyslu § 80 odst. 2 správního řádu.

4.2 Formy opatření proti nečinnosti - § 80 odst. 4 správního řádu

Jednotlivé podoby opatření proti nečinnosti jsou formulovány v § 80 odst. 4 písm. a) až d) správního řádu. Jedná se o přikázání ve věci rozhodnout nebo učinit jiné opatření k nápravě ve stanovené lhůtě, čímž může být atrakce, delegace,

⁹⁶ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. 1446 s. ISBN 978-80-7273-166-4. S. 692.

⁹⁷ KOLMAN, Petr. *Ochrana před nečinností ve správním řízení*. [online]. In: Právní rádce. Vydáno 19. 12. 2008 [cit. 18. 11. 2016]. Dostupné z: <http://pravnicaradce.ihned.cz/c1-31790190-ochrana-pred-necinnosti-ve-spravnim-rizeni/> .

popřípadě prolongace. Správní orgán musí v rámci svého správního uvážení zvolit tu nejvhodnější variantu opatření proti nečinnosti, která bude zároveň v souladu se zásadou rychlosti a hospodárnosti.

V případě zvolení opatření proti nečinnosti jako je atrakce, delegace či prolongace, rozhoduje nadřízený správní orgán formou usnesení, a právě toto usnesení musí být vždy doručeno nečinnému správnímu orgánu, v případě delegace se doručuje také delegovanému správnímu orgánu. Usnesení musí být doručeno také účastníkům takového řízení, kteří jsou vymezeny v § 27 odst. 1 správního řádu. Zúčastněným osobám je usnesení oznamováno veřejnou vyhláškou. Ačkoli se lze proti usnesení odvolat, nezpůsobuje jeho podání odkladný účinek.

4.2.1 Příkaz dle § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu

První z možností opatření proti nečinnosti je příkaz nadřízeného správního orgánu podřízenému nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí.⁹⁸ Tato volba opatření je nejčastěji užívanou formou, a to i kvůli tomu, že ze všech možností opatření je variantou nejmírnější. Co však opět není správním řádem specifikováno, je lhůta, již poskytne nadřízený správní orgán ke zjednání nápravy či vydání rozhodnutí. Její délka musí být určena jako délka přiměřená zohledňující konkrétní okolnosti případu.

Další ze zákonem neupravených požadavků je forma příkazu. Zpravidla je činěn ve formě neformálního přípisu, který je projevem vnitřního vztahu mezi dvěma orgány veřejné správy.⁹⁹

4.2.2 Atrakce dle § 80 odst. 4 písm. b) správního řádu

V případě atrakce nadřízený správní orgán usnesením převezme věc a rozhodne namísto nečinného správního orgánu.¹⁰⁰ V důsledku atrakce se nadřízený správní orgán stane v podstatě správním orgánem I. stupně, kdy řádné a mimořádné opravné prostředky se díky tomu posunou v hierarchii správních orgánů o stupeň výše. Právě tato skutečnost je rozhodující proto, že k atrakci nemůže dojít,

⁹⁸ Ustanovení § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu.

⁹⁹ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. 1446 s. ISBN 978-80-7273-166-4. S. 702.

¹⁰⁰ Ustanovení § 80 odst. 4 písm. b) správního řádu.

rozhodují-li ústřední správní orgány či ministerstva. To však není jediným případem, kdy nelze atrakci uplatnit, také vůči orgánům územně samosprávných celků při výkonu samostatné působnosti ji není možné užít. Důvodem toho je, že musí být chráněno ústavně zaručené právo na samosprávu. Příkladem může být situace, kdy není zastupitelstvem obce schválen rozpočet obce, tehdy nelze takovou pravomoc vyhrazenou pouze zastupitelstvu obce atrahovat jiným správním orgánem.

Je-li podána žaloba, kterou se žalobce domáhá, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat opatření dle § 80 odst. 4 písm. b) správního řádu, dojde k vyhodnocení žaloby jako nepřipustné. Usnesení správního orgánu vydané v rámci ochrany proti nečinnosti totiž není meritorním rozhodnutím, nýbrž jen aktem interní povahy příslušného správního orgánu.¹⁰¹

4.2.3 Delegace dle § 80 odst. 4 písm. c) správního řádu

Písmeno c) předmětného ustanovení poskytuje třetí možnost řešení nečinnosti, která spočívá v pověření formou usnesení jiného správního orgánu ve svém správním obvodu vedením řízení. Právě ono pověření neboli delegace musí proběhnout vždy na orgán, který je pro projednávání případ věcně příslušný, tato podmínka je nezbytná. Změna může tedy nastat pouze v rámci příslušnosti místní. I v případě delegace platí výjimka pro orgány územně samosprávných celků a ústřední orgány státní správy.

4.2.4 Prolongace dle § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu

Prolongace je poslední z variant opatření proti nečinnosti, v rámci které dojde usnesením k přiměřenému prodloužení zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí. Takové varianty však lze užít pouze tehdy, pokud existuje důvodný předpoklad, že správní orgán v prodloužené lhůtě vydá rozhodnutí ve věci a takový postup bude pro účastníky výhodnější. V souvislosti s tím je nezbytné uvést, že při prolongaci musí být také zohledňovány lhůty uvedené v § 71 odst. 3 správního řádu. Jak je zmíněno v zákonné dikci, pro užití prolongace musí být splněny dvě podmínky, a to existence důvodného předpokladu, že správní orgán v prodloužené lhůtě vydá rozhodnutí a že takový postup je pro účastníka řízení nepochybně výhodnější. Prospěšnost takového postupu je posuzována nadřazeným

¹⁰¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2012, č. j. 9 Ans 16/2012 – 84.

správním orgánem v rámci jeho správního uvážení. Zvolit tuto variantu opatření může nadřízený správní orgán i tehdy, pokud by účastník sdělil, že takové opatření nepovažuje pro něj za výhodnější. Rozhodující je, k jakému závěru dospěje nadřízený správní orgán.

Z gramatického výkladu předmětného ustanovení jednoznačně plyne, že lhůta může být prodloužena pouze jednorázově, neboť je v zákoně zakotveno slovo „prodloužit“. Teprve pokud by zákonná dikce obsahovala slovo „prodlužovat“ dalo by se dovodit, že tak může být činěno opakovaně. Blíže jsem prolongaci lhůt upravila v kapitole 3.3.

4.3 Další formy ochrany před nečinností

Ustanovení § 80 správního řádu poskytuje zcela nepochybně základní a nejčastěji využívanou formu ochrany, nicméně toto ustanovení není jediné, na které se v případě nečinnosti můžeme obrátit. Ustanovení § 42 správního řádu má také velice významné postavení z hlediska ochrany před nečinností, když poskytuje správnímu orgánu lhůtu 30 dnů k zahájení řízení z moci úřední ode dne obdržení podnětu. Osoba, která podnět podala, může požadovat, aby ji správní orgán sdělil, zda řízení zahájil, či neshledal důvody k zahájení řízení ex offio, případně zda podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu. Pokud však nebude podatel spokojen se způsobem vyřízení podnětu, tedy pokud by správní orgán řízení z moci úřední nezahájil, může se domáhat u nadřízeného správního orgánu nápravy (§ 80 odst. 2 správního řádu).

Dalšími prostředky, které brání nečinnosti, jsou tzv. zajišťovací prostředky zakotvené v § 58 až § 63 a § 147 správního řádu. Hlavním účelem těchto prostředků je zajistit řádný průběh správního řízení, což se činí prostřednictvím jednotlivých institutů jako je předvolání, předvedení, apod. Zajišťovací prostředky usilují o výkon pravomoci příslušného správního orgánu bez průtahů a v zákonných lhůtách.

Výrazný zásah do délky správního řízení může způsobit dožádání. Právě dožádání nemá šťastnou úpravu ve vztahu k ochraně proti nečinnosti. Správní řád stanoví, že dožádaný správní orgán má požadovaný úkon učinit bez zbytečného odkladu, případně, není-li možné tak učinit, je správnímu orgánu poskytnuta lhůta 30 dnů ode dne doručení dožádání. Ani tato lhůta však není nejzazší, neboť pokud by ani

30 denní lhůta nebyla dostačující, může nadřízený správní orgán na žádost lhůtu prodloužit na dobu nezbytně nutnou. Právě v této možnosti, lze spatřovat jeden z největších nedostatků, jelikož správní řád nikde nestanoví důvody, jejichž existence ospravedlní prodloužení lhůty na dobu nezbytně nutnou. De lege ferenda by bylo vhodné stanovit maximální délku dožádání, neboť doposud tomu tak není.

Nepříliš využívanými, přesto účinnými prostředky ochrany proti nečinnosti, jsou mezitímní rozhodnutí a rozhodnutí pouze v části věci, pochopitelně ne vždy lze těchto forem rozhodnutí využít. Mezitímním rozhodnutím je rozhodováno pouze o základu věci, rozhodnutí o části věci zase rozhodne pouze o právních poměrech některých účastníků nebo jen některých právech či povinnostech.¹⁰² Vydáním těchto rozhodnutí se účastník domáhá ochrany před nečinností správního orgánu, jak stanoví § 148 odst. 3 správního řádu. Správní řád dokonce stanoví, že nadřízený správní orgán může vydání těchto rozhodnutí, buď přikázat, nebo i sám vydat současně s jiným opatřením proti nečinnosti.

Závěrem bych uvedla, ještě některé instituty, které výrazným způsobem urychlí řízení, jestliže jejich užití právní úprava umožňuje. Jedná se rozhodování formou příkazu¹⁰³ nebo vydáním dokladu¹⁰⁴. Samozřejmě ne vždy je možné rozhodnout těmito způsoby. Ve společném řízení lze pro urychlení některé otázky vyjmout a rozhodnout o nich samostatně, což umožňuje § 140 odst. 3 správního řádu. Možnost konání řízení na místě také hojně přispívá k naplnění zásady rychlosti, ovšem musí být pro takové řízení splněny zákonné požadavky¹⁰⁵.

Dále je zapotřebí zmínit, že k podstatnému urychlení dojde také uzavřením veřejnoprávní smlouvy namísto vydání rozhodnutí s účastníkem řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu.

Takovou variantu umožňuje správní řád v ustanovení § 161 správního řádu. Za příkladnou situaci, kdy byla uzavřena veřejnoprávní smlouva, může posloužit již léta řešené řízení týkající se výstavby obchodního domu Bauhaus v Brně a uzavření smlouvy o provedení kontroly projektové dokumentace pro stavbu mezi stavebníkem a autorizovaným inspektorem. *„Vydání certifikátu*

¹⁰² Ustanovení § 148 odst. 1 písm. a), b) správního řádu.

¹⁰³ Ustanovení § 150 správního řádu.

¹⁰⁴ Ustanovení § 151 správního řádu.

¹⁰⁵ Ustanovení § 143 správního řádu.

*autorizovaným inspektorem a jeho oznámení stavebnímu úřadu má stejné účinky jako vydání stavebního povolení stavebním úřadem dle § 115 stavebního zákona, tj. zakládá oprávnění provést stavbu.*¹⁰⁶ „Oproti „klasickému“ stavebnímu řízení, v němž stavebník žádá stavební úřad o vydání stavebního povolení, na základě této žádosti stavební úřad zahájí a vede řízení a po ověření splnění zákonem stanovených podmínek vydá stavební povolení, je proces zkráceného stavebního řízení rychlejší a efektivnější, a to jak pro účastníky, tak pro stavební úřad. (...) Vydání certifikátu autorizovaným inspektorem a jeho oznámení stavebnímu úřadu má stejné účinky jako vydání stavebního povolení stavebním úřadem dle § 115 stavebního zákona, tj. zakládá oprávnění provést stavbu. (...) Použití zjednodušeného postupu ve veřejnoprávním řízení nemůže být podle Nejvyššího správního soudu konstruováno na úkor ochrany práv dotčených osob, tj. osob, které by jinak byly účastníky stavebního řízení podle § 109 stavebního zákona. (...) Autorizovaný inspektor je tedy při činnosti ve zkráceném stavebním řízení vázán veřejnoprávním předpisem, má-li být výsledkem jeho činnosti certifikát s účinky předpokládanými § 117 stavebního zákona, musí tento zákonem stanovený postup respektovat a dodržet.“ (...) „(...) všechny další osoby (...), které by mohly být dotčeny vznikem práva stavby na základě oznámení doprovázeného certifikátem, mohou využít postupu podle § 142 správního řádu.“¹⁰⁷ Nejvyšší správní soud také konstatoval, že jediným způsobem obrany proti zásahům do práv dotčených osob je automatické prokázání nezbytnosti podání žádosti o vydání rozhodnutí podle § 142 správního řádu.¹⁰⁸ Zmíněný případ Bauhausu poukázal na situaci, v rámci níž uzavření veřejnoprávní smlouvy mohlo vést k podstatnému urychlení správního řízení. Nicméně v případě Bauhausu v Brně došlo ke komplikacím a nesrovnalostem, které naopak způsobily výrazné zpomalení řízení, neboť v tomto případě sice byl užit certifikát autorizovaného inspektora, který jinak může výrazně urychlit řízení, avšak byl na věc aplikován nezákonným způsobem, inspektor jednak nepřizval do řízení všechny dotčené osoby, aby mohly zmiňovat své připomínky, ale také byl tento institut užit v rozporu s úmyslem zákonodárce, který jeho aplikaci zamýšlel zejména pro malé stavby. Dále bylo zjištěno, že rozměry obchodního domu převyšují rozměry dané územním plánem, což bylo zcela zásadní vadou stavby.

¹⁰⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2011, č. j. 9 As 99/2010 – 71.

¹⁰⁷ Rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 6. 9. 2012, č. j. Konf 25/2012-9.

¹⁰⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2012, č. j. 9 As 147/2012 – 66.

4.4 Fikce rozhodnutí

Za určitých okolností může nastat situace, kdy správní akt bude mít stejné právní účinky jako nečinnost správního orgánu, to však pouze tehdy stanoví-li tak výslovně zákon. Taková situace je velice ojedinělým případem, přesto lze rozlišovat dva případy, při nichž nečinnost může způsobit, ačkoli s určitými výjimkami, právní účinky rozhodnutí. Jedná se o fikci rozhodnutí a nevyvratitelnou domněnku.

Rozdíl mezi fikcí rozhodnutí a nevyvratitelnou domněnkou je zásadní. Zatímco fikce rozhodnutí spočívá na konstrukci, že nevydá-li správní orgán v zákonem stanovené lhůtě správní akt, platí, že návrhu bylo vyhověno, či naopak že byl návrh zamítnut. Nevyvratitelná domněnka nestojí na předpokladu nevydání správního aktu, nýbrž na předpokladu neoznámení správního aktu.

Pro nastoupení účinků fikce rozhodnutí je nezbytná existence dvou základních předpokladů. Jedním z nich je stanovení přesné délky lhůty pro vydání rozhodnutí. V právní úpravě České republiky se nepřilíší často setkáváme se stanovením přesné délky lhůty pro vydání rozhodnutí, neboť obvykle je stanovena lhůta přiměřená, nebo je stanoven požadavek na bezodkladné rozhodnutí, či dochází k přičítání 30 dnů ke stanovené lhůtě, apod., v takových případech je užití fikce rozhodnutí zcela vyloučeno. Druhou podmínkou je, aby fikce rozhodnutí byla výslovně zákonem předpokládána a upravena. Literatura dokonce uvádí, že v takovém případě je zcela vyloučeno užití extenzivního a restriktivního výkladu, ale také analogie.¹⁰⁹ Nebude-li právní úprava výslovně zakotvovat možnost fikce rozhodnutí a stanovovat striktní délku lhůty pro vydání rozhodnutí, je aplikace institutu fikce rozhodnutí zcela vyloučena. Pokud by bylo možné ji užít, byla by víceméně vymýcena nečinnost správních orgánů, neboť každé zdržení orgánů s vydáním rozhodnutí by pro účastníky automaticky znamenalo fikci pozitivního či negativního rozhodnutí, což jistě není žádoucí a způsobilo by to nedozírné následky. Pokud kupříkladu není stavební úřad schopen ve věci meritorně rozhodnout ve lhůtě, například pro četnou pracovní neschopnost zaměstnanců úřadu, nemůže zmeškání takové lhůty pro vydání rozhodnutí ve stavebním řízení znamenat fikci pozitivního rozhodnutí a tedy vydání

¹⁰⁹ MATES, Pavel. Opatření proti nečinnosti a fikce rozhodnutí. *Právní rádce*, 2011, roč. 19, č. 7, s. 53.

stavebního povolení, aniž by stavební úřad věc náležitě posoudil, a poté vydal rozhodnutí. Takovým postupem by byly zcela popřeny zásady správního práva, jakými je zásada legitimního očekávání, zásada materiální pravdy a zejména zásada zákonnosti, neboť nelze pouze pro zmeškání lhůty rozhodnout nezákonně, jednalo by se o zcela absurdní postup.

Skutečnost, že k převzetí rozhodnutí došlo až po uplynutí zákonné lhůty, není z hlediska fikce rozhodnutí podstatná za předpokladu, že k vydání rozhodnutí došlo ještě v zákonné lhůtě. Taková situace nezpůsobuje fikci rozhodnutí. Pokud tedy účastník řízení neobdrží v zákonné lhůtě požadovanou písemnost, nedochází tím automaticky k fikci rozhodnutí, tím je do jisté míry oslabena právní jistota účastníka řízení při uplatňování jeho práv a zároveň lze konstatovat i snížení ochrany účastníka řízení. Po uplynutí zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí se účastník ocitá v nejistotě, neboť mu není známo, zda k vydání rozhodnutí došlo či nastala fikce rozhodnutí, a nemůže proto přizpůsobit svůj další postup v řízení nastalé situaci. K tomu odkazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2009, č. j. 4 As 55/2007 – 84: „(...) *po povinném subjektu nelze spravedlivě požadovat, aby kromě odeslání informací, tyto v zákonné lhůtě i doručil, neboť samotný akt doručení je již vázán na skutečnosti objektivně časově neurčitelné, počínáním povinného neovlivnitelné a často i závislé na konání osoby, které je doručováno. Vůdčí myšlenku rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, č. j. 1 As 15/2006 - 73, která akcentovala požadavek na rychlé a transparentní jednání povinného subjektu při poskytování informací tak, aby žadatel měl v případě negativního výsledku možnost vždy v reálné lhůtě zvolit adekvátní formu další ochrany svých práv, považuje rozšířený senát zajisté i v současné době za aktuální, nicméně má za to, že podmínky vzniku fikce vydání negativního rozhodnutí nelze jen z tohoto důvodu nadále vykládat extenzivně jako doposud, ale pouze způsobem výše uvedeným.*“

Fikci rozhodnutí můžeme po obsahové stránce rozlišovat na fikci pozitivního správního aktu a negativního správního aktu. Institut fikce rozhodnutí je ve vztahu speciality vůči obecným institutům a nelze tedy užít obecných opravných prostředků ochrany proti nečinnosti. Neexistuje-li ve zvláštní právní úpravě

dostatečná úprava, pak se lze bránit proti fiktivním rozhodnutím stejně jako proti rozhodnutí skutečnému.¹¹⁰

4.4.1 Fikce pozitivního rozhodnutí

Fikcí pozitivního rozhodnutí se rozumí situace, kdy zákon fikci rozhodnutí výslovně předpokládá a nebylo správním orgánem rozhodnuto v zákonem stanovené lhůtě, pak platí, že návrhu nebo žádosti bylo plně vyhověno. Takový postup je velice účinným prostředkem ochrany proti nečinnosti a také rychlým řešením pro osobu navrhovatele. Pokud tedy správní orgán o návrhu nerozhodl v poskytnuté lhůtě, pak mu je přiznáno takové postavení a taková práva, které návrhem požadoval přiznat. Nelze však fikci pozitivního rozhodnutí užívat bezvýhradně, neboť s sebou nese také určité nebezpečí pro veřejné zájmy. Zařazení fikce do právního řádu proto není jednoduché, neboť je třeba neustále zachovávat ochranu veřejných zájmů.

Fikci pozitivního rozhodnutí nelze užít vždy, ale pouze tehdy nevylučuje-li to povaha věci. Může se jednat jak o jednostranné správní záležitosti, tak i záležitosti vícestranné. V jednostranných správních záležitostech se vyskytuje pouze jeden účastník správního řízení, a tím je navrhovatel, o jehož právech a povinnostech se v řízení rozhoduje. Neustále je třeba zohledňovat práva, povinnosti a právem chráněné zájmy jiných osob, které nemohou být dotčeny fikcí rozhodnutí. Pokud by hrozilo, že v důsledku fikce pozitivního rozhodnutí může dojít k dotčení práv třetích osob, nesmí jí být užito. Aplikace fikce pozitivního rozhodnutí je možná pouze při dodržení striktních pravidel, které se k ní vážou, a to je zásah do práv pouze navrhovatele.

U vícestranných správních záležitostí se setkáváme se dvěma či více účastníky správního řízení, avšak jen tehdy, nejsou-li účastníci v rozporu, může být fikce pozitivního rozhodnutí užito, což je velice výjimečné. Ačkoli k rozdělení na jednostranné a vícestranné správní záležitosti v odborné literatuře dochází, je takové rozdělení spíše jen formální a i odborná literatura k takovému rozdělení konstatuje, že vícestranné správní záležitosti nejsou pro fikci pozitivního rozhodnutí vůbec vhodné. Pokud by se vyskytli i jen dva účastníci, kteří mají protichůdné zájmy, tak by fikce mohla nejen ohrozit veřejný zájem, ale také

¹¹⁰ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. 792 s. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3. S. 229.

způsobit zásah do práv a právem chráněných zájmů účastníka, v jehož neprospěch by bylo fikcí rozhodnuto. Nevyhovující pro pozitivní fikci rozhodnutí je také situace, kdy je možné věc vyřídit reálným pozitivním plněním ze strany vykonavatele veřejné správy. Takovým příkladem může být situace, v níž by bylo fiktivním rozhodnutím umožněno poskytnutí informace, která by však reálně nebyla žadateli poskytnuta.¹¹¹ Stejně bizarní by se stalo řízení, v němž by účastník žádal o vydání občanského průkazu, který by mu však fakticky vydán nebyl.

V neposlední řadě bych uvedla irelevantnost fikce pozitivního rozhodnutí u návrhu účastníka na výkon rozhodnutí, které by pro něj bez reálného provedení rovněž ztrácelo smysl. Institut fikce pozitivního rozhodnutí bude naopak praktický tam, kde jednotlivec sleduje povolení, oprávnění pro vlastní činnost.

Užití fikce v odvolacím řízení také není příliš vhodné. Nelze s jistotou konstatovat, co přesně by fikce pozitivního rozhodnutí způsobila v odvolacím řízení, s největší pravděpodobností by však nezpůsobila změnu rozhodnutí, proti němuž bylo odvolání podáno. Jediné, k čemu by mohlo v krajním případě dojít, by bylo jeho zrušení a vrácení věci ke správnímu orgánu I. stupně. Nicméně pak by chyběly důvody zrušení a právní názor odvolacího orgánu. Naprosto nemyslitelná by byla fikce pozitivního rozhodnutí v případě podání odvolání dvěma a více osobami, pokud by si navzájem odporovala.

Ani ve všech správních řízeních v I. stupni nelze vždy užít fikce pozitivního rozhodnutí, neboť je vždy zapotřebí zohlednit povahu dané věci. Neustále je však zapotřebí dohlížet na dodržování základních zásad a principů správního práva, a to i tehdy, byla-li díky fikci zajištěna ochrana před nečinností.

V českém právním řádu se na některých místech sice s fikcí pozitivního rozhodnutí setkáváme, nicméně nejedná se o příliš častý jev. Zakotvena je například v zákoně o ochraně hospodářské soutěže, zákoně o rozhlasovém a televizním vysílání či zákoně o České národní bance.

¹¹¹ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012. 323 s. Teoretik. ISBN 978-80-87576-22-9. S. 90-91.

Tabulka 3: Fikce pozitivního rozhodnutí

Právní úprava	Ustanovení	Příklad
Zákon o ochraně hospodářské soutěže	§ 16/3	• rozhodnutí o návrhu na povolení spojení
	§ 18/4	• rozhodnutí o návrhu na povolení výjimky ze zákazu uskutečňování spojení
Zákon o rozhlasovém a televizním vysílání	§ 21/3	• žádost o písemný souhlas se změnou stanovených skutečností v žádosti o licenci
	§ 28/3	• přihláška k registraci
	§ 29/4	• změna registrace

Zdroj: Vlastní výzkum provedený studiem fikce pozitivního rozhodnutí a shrnutí právních předpisů, v nichž se fikce pozitivního rozhodnutí vyskytuje.

V zákoně o ochraně hospodářské soutěže byla zákonodárcem zakotvena fikce pozitivního rozhodnutí v § 16 odst. 3 a § 18 odst. 4. Ustanovení § 16 odst. 3 ZOHS umožňuje fikci pozitivního rozhodnutí tehdy, nevydá-li Úřad ve stanovené lhůtě rozhodnutí o návrhu na povolení spojení či účastníkům řízení písemně nesdělí, že v řízení pokračuje. V takové situaci platí, že uplynutím lhůty je Úřadem povoleno spojení. Obdobně je tomu v § 18 odst. 4 ZOHS u návrhu na povolení výjimky ze zákazu uskutečňování spojení.

Zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání umožňuje fikci pozitivního rozhodnutí v § 21 odst. 3 a to tehdy, pokud Rada nevydá ve lhůtě 60 dnů rozhodnutí o změně skutečností na základě žádosti podané provozovatelem vysílání s licenci. Stejně tak v případě nevydání rozhodnutí o přihlášce k registraci. Přihlašovatel tak bude registrován ode dne následujícího po uplynutí lhůty poskytnuté Radě na rozhodnutí.¹¹² Naprosto stejným způsobem se postupuje v případě změny registrace, což ukládá § 29 odst. 4 předmětného zákona.

4.4.2 Fikce negativního rozhodnutí

Smyslem tohoto institutu je, že pokud nebude rozhodnutí vydáno v určené lhůtě, pak se má za to, že návrhu (žádosti) nebylo vyhověno. V českém právním řádu se s fikcí negativního rozhodnutí téměř nesetkáváme, avšak ve Francii je jí poměrně hojně využíváno. Francouzská právní úprava je dosti specifická a tkví v tom,

¹¹² Ustanovení § 28 odst. 3 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání.

že v zákonem stanovených případech je správní úřad povinen rozhodnout o podaném návrhu ve stanovené lhůtě, která počíná jeho podáním. V případě nevyřízení návrhu v určené lhůtě je ve Francii takový návrh v důsledku nečinnosti správního orgánu považován za negativně vyřízený. Takový postup lze též považovat za „mlčení správy“, které spočívá v nevydání rozhodnutí ve stanovené lhůtě. Proti tomu se lze ve Francii bránit podáním stížnosti pro překročení pravomoci, tzv. „*pour excès de pouvoir*“, stejně jako v případě aktu skutečně vydaného.¹¹³

Výhodou fikce negativního rozhodnutí je, že nepřináší nebezpečí pro veřejný zájem a ještě přináší účastníkovi možnost, bránit se proti fiktivnímu negativnímu rozhodnutí opravným prostředkem, konkrétně žalobou podanou ke správnímu soudu. Základní myšlenka spočívá v tom, „že při řádně fungující správě zákonodárce považuje v určitých případech určitou lhůtu za dostačující pro řádné posouzení a vyřízení návrhu správním úřadem.“¹¹⁴ Pokud tedy správní orgán v takto poskytnuté lhůtě rozhodnutí nevydal, lze se domnívat, že se správní orgán rozhodl návrhu nevyhovět, neboť v opačném případě by rozhodnutí jistě vydal.¹¹⁵ Fikci negativního rozhodnutí lze označit za omisivní jednání, s nímž je vázán vznik fingované právní skutečnosti, a to negativního správního aktu. Ve francouzské právní úpravě bych ještě poukázala na možnost poskytovanou účastníkům v případě porušení právních předpisů v důsledku fikce negativního rozhodnutí, ti se totiž mohou následně bránit podáním správní žaloby, aniž by předtím museli bezvysledně využít opravných prostředků před správními orgány.

Jak bylo již zmíněno, česká právní úprava fikci negativního rozhodnutí příliš nevyužívá, ale setkáváme se s ní v zákoně o právu na informace o životním prostředí. Původně byla fikce negativního rozhodnutí součástí také zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť v době, kdy byly obě právní úpravy zřízeny, neexistovaly procesní prostředky, jimiž by se účastník řízení mohl domáhat ochrany proti nečinnosti nebo možnosti podání žaloby, kterou by usiloval o vydání rozhodnutí ve věci samé. A právě díky těmto skutečnostem

¹¹³ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. 792 s. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3. S. 679.

¹¹⁴ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012. 323 s. Teoretik. ISBN 978-80-87576-22-9. S. 93.

¹¹⁵ SVOBODA, Petr. Fikce správního aktu, devoluce a podobné právní instituty – recept proti průtahům ve správním řízení? *Správní právo*, 1999, roč. 32, č. 5, s. 281.

došlo k zakomponování fikce negativního rozhodnutí do zmíněných zákonů. „*Takovéto rozhodnutí pak bylo možno napadnout žalobou podle hlavy druhé, části páté o. s. ř. a od 1. 1. 2003 pak žalobou dle části třetí, hlavy druhé, s. ř. s.*“¹¹⁶

Fikce negativního rozhodnutí je zakotvena v ustanovení § 9 odst. 3 zákona o právu na informace o životním prostředí. Předmětné ustanovení spočívá v žádosti fyzické či právnické osoby o poskytnutí informace o životním prostředí, načež povinný subjekt v zákonem stanovené lhůtě požadovanou informaci buď poskytne, nebo žadateli ze zákonem stanovených důvodů odmítne informaci poskytnout. Pokud správní orgán nezpřístupní požadované informace či nevydá rozhodnutí, v němž by uvedl, že odmítá zpřístupnit požadované informace, má se za to, že se rozhodl poskytnutí informací odepřít.

Jak bylo již zmíněno, totožnou úpravu fikce negativního rozhodnutí obsahoval i zákon o svobodném přístupu k informacím, a to až do jeho novelizace dne 8. 3. 2006, avšak jeho specifikem bylo, že fikce negativního rozhodnutí mohl užít i správní orgán II. stupně v řízení o řádném opravném prostředku. Jestliže odvolací správní orgán v 15 denní lhůtě nerozhodl o podaném odvolání, platilo, že se podané odvolání zamítá a napadené odvolání potvrzuje.

Ačkoli fikcí negativního rozhodnutí nemůže být způsobena újma veřejnému zájmu, což je jistě pozitivem tohoto institutu, pak ale negativem je, že takový prostředek nezajistí skutečně rychlou a účinnou ochranu před nečinností. Fikcí tohoto typu není řešena konečným způsobem situace účastníka řízení, neboť ten je následně oprávněn podniknout další kroky, které by mu mohly dopomoci dosáhnout kladného vyřízení jeho záležitosti. Jako velký nedostatek shledávám také absenci odůvodnění, která je nesmírně důležitou částí každého rozhodnutí a realizuje naplnění práva na spravedlivý proces, což dokládá judikatura,¹¹⁷ mezinárodní úmluvy a principy dobré správy.¹¹⁸ Rozhodnutí

¹¹⁶ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2009, č. j. 4 As 55/2007 – 84.

¹¹⁷ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17. 5. 1999, č. j. 6 A 95/94 – 87 a náleží Ústavního soudu ze dne 6. 3. 1997, sp. zn. III. ÚS 271/96, náleží Ústavního soudu ze dne 20. 3. 2001, sp. zn. IV. ÚS 649/2000.

¹¹⁸ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Principy dobré správy* [online]. Kancelář veřejného ochránce práv. [cit. 18. 10. 2016]. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy>.

neobsahující odůvodnění je považováno za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a jako takové je soudy rušeno, pokud je proti takovému rozhodnutí podána žaloba ke správnímu soudu.

Rozhodnutí, jehož vydání je konstruováno právní fikcí, je podle názoru Nejvyššího správního soudu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2004, č. j. 6 A 11/2002 - 26). „*V takovém případě je sice zřejmé, že podaný rozklad byl zamítnut, ale nelze již dovést, jaké důvody vedly žalovaného k odepření informací. Vzhledem k tomu, že existence napadeného rozhodnutí je vázána zákonnou fikcí jeho vydání, nemůže obsahovat odůvodnění, v němž správní orgán v souladu s ustanovením § 47 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb. je povinen uvést, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě kterých rozhodoval. V daném případě by tak soud musel nahrazovat činnost správního orgánu a dovozovat, na základě jakých skutkových a právních závěrů mohly být námitky uplatněné v rozkladu shledány neopodstatněnými, popř. jaké důvody mohly vést k vydání negativního rozhodnutí, což je nepřípustné.*“¹¹⁹ V případném soudním řízení by nebylo možné přisvědčit ani často užívané námitce žalované, že zákon č. 106/1999 Sb. v ustanovení § 16 odst. 6 výslovně uvádí, že rozhodnutí o odmítnutí žádosti je přezkoumatelné soudem ve správním soudnictví, a to aniž by bylo rozlišováno, zda žádost o poskytnutí informací byla odmítnuta fakticky vydaným nebo fiktivním rozhodnutím. Skutečně vydaná ale i fiktivní rozhodnutí by i bez této výslovné úpravy bylo možné ve správním soudnictví napadnout žalobou, a to na základě generální přezkumné klauzule obsažené v ustanovení § 247 občanského soudního řádu, ve znění tehdy účinném, umožňující každému, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím správního orgánu, domáhat se ochrany ve správním soudnictví (obdobná žalobní legitimace je stanovena i nyní, a to v § 65 odst. 1 s. ř. s.). Pokud by ustanovení § 16 odst. 6 zákona o poskytování informací mělo zakládat pro přezkum fiktivních rozhodnutí speciální úpravu umožňující věcný přezkum takových rozhodnutí, musel by zákon stanovit i zvláštní pravidla vztahující se na fiktivní rozhodnutí samé z hlediska jejich náležitostí, tak i pro samotný přezkum takových rozhodnutí ve správním soudnictví; tak tomu však v daném případě není. Z důvodů výše uvedených

¹¹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2004, č. j. 6 A 11/2002 – 26.

Nejvyšší správní soud podle § 78 odst. 1 s. ř. s. napadené rozhodnutí pro vady řízení zrušil a podle odstavce 4 citovaného ustanovení vyslovil, že se věc vrací žalované k dalšímu řízení. Jelikož týmiž vadami trpělo i rozhodnutí vydané Komisí v I. stupni, zrušil Nejvyšší správní soud podle § 78 odst. 3 s. ř. s. i toto prvostupňové rozhodnutí, které vydání žalobou napadeného rozhodnutí předcházelo. V následujícím řízení bylo na žalované, aby v zákonem stanovené lhůtě, běžící v takovém případě od doručení zrušujícího rozhodnutí, žalobci buď jím požadované informace poskytla, nebo vydala rozhodnutí předvídané v ustanovení § 15 odst. 1 zákona o poskytování informací.

De lege ferenda by bylo jistě nejvhodnější vytěsnit z české právní úpravy i poslední fikci negativního rozhodnutí zakotvenou v zákoně o právu na informace o životním prostředí. Absence odůvodnění v negativních fiktivních rozhodnutích lze považovat za závažný nedostatek rozhodnutí, neboť případná následná ochrana je značně ztížena. Dojde-li k fikci negativního rozhodnutí i v odvolacím řízení, pak v soudním řízení zcela absentují podklady pro soudní přezkum rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že správní soudy nemohou nahrazovat vůli správních orgánů, nezbývá než napadená fiktivní negativní rozhodnutí zrušit pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Přezkum takových rozhodnutí tedy zcela postrádá svůj účel a zákonodárce takový postup jistě nezamýšlel. Fikce negativního rozhodnutí tedy neposkytuje rychlou a účinnou ochranu před nečinností, ačkoli je od ní takový smysl požadován.

4.4.3 Přezkum fikce rozhodnutí

Přezkoumání fiktivních správních rozhodnutí si prošlo významným vývojem, zprvu jejich přezkum nebyl možný v rámci správního řízení, ani v rámci soudního řízení. V současné době je umožněn přezkum fiktivních správních rozhodnutí ve správním i soudním řízení, což plyne jednak z dikce zákona, která poskytuje možnost podání řádných opravných prostředků,¹²⁰ a dále je jejich přezkum podpořen judikaturou správních soudů.

Zcela vyloučeno je souběžné uplatnění žaloby na ochranu proti nečinnosti a fikce rozhodnutí, to je explicitně stanoveno v § 79 odst. 1 s. ř. s. Samotná přípustnost

¹²⁰ Ustanovení § 16 zákona o svobodném přístupu k informacím.

žaloby na ochranu proti nečinnosti vylučuje, aby zvláštní zákon spojoval s nečinností správního orgánu fikci rozhodnutí s určitým obsahem. Fikce rozhodnutí bez ohledu zda pozitivního či negativního je posuzována jako dostatečná forma právní ochrany proti nečinnosti, nelze na ni tedy navázat správní žalobou proti nečinnosti. Účastníkovi řízení ovšem není odepřena soudní ochrana, neboť mu je umožněno podat žalobu proti správnímu rozhodnutí dle § 65 a násl. soudního řádu správního. V takovém případě je, jak bylo již zmíněno, fiktivní rozhodnutí zrušeno pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů a věc se vrací před správní orgány, které již nemohou rozhodnout formou fikce, a pokud by opět byly nečinnými, již přichází v úvahu žaloba na ochranu proti nečinnosti.

Fikci negativního rozhodnutí lze označit spíše za brzdu, neboť neposkytuje účinnou a rychlou ochranu před nečinností, kterou by jako prostředek ochrany před nečinností poskytovat měla.

Pokud jde o fikci pozitivního rozhodnutí, lze přijmout takový závěr, že její užití je okleštěno mnoha požadavky, a proto aplikace fikce pozitivního rozhodnutí není příliš výhodná. Může se vyskytovat pouze tam, kde je stanovena přesná zákonná lhůta, což poskytují jen zvláštní zákony, čili v situacích upravených správním řádem užití fikce pozitivního rozhodnutí nepřipadá v úvahu. Musí být také zohledněn zásah do veřejných zájmů, který jí může být způsoben, a mimoto ne všechny správní záležitosti jsou vhodné pro užití fikce pozitivního rozhodnutí.

Domnívám se, že obě formy fikce rozhodnutí jsou natolik svázány všemožnými podmínkami a požadavky, že jejich uplatňování není praktické ani výhodné jak pro účastníky řízení, tak ani pro správní orgány. Osobně nepovažuji jejich užívání za vhodné, neboť umožňuje výskyt řady negativních jevů, což je nežádoucí a nevzbuzuje důvěru v právní systém, jak bylo popsáno již výše.

4.5 Ohlašovací režimy

Institut ohlašovacího režimu spočívá v zákonném stanovení lhůty pro vyjádření souhlasu, veřejnoprávní výhrady či námítky k určité věci, pokud by byl správní orgán nečinný, má se za to, že správní orgán vyjádřil s věcí souhlas. Ohlašovací režim se užije v případech, kdy fyzická či právnická osoba hodlá provádět určitou činnost, kterou musí nahlásit vykonavateli veřejné správy, jenž vyhodnocuje, zda tím nebude zasažen veřejný zájem. Shledá-li vykonavatel veřejné správy,

že k zásahu do veřejného zájmu došlo, vznese výhradu či námitky proti takové činnosti. Nelze však takový režim ztotožňovat s povolovacím režimem.

Veřejnoprávní výhrady jsou považovány za správní akty, které sdělují, jakými povinnostmi je ohlašovaná činnost omezena, nebo sdělení, že není zapotřebí splnění žádných podmínek pro výkon ohlašovací činnosti. Ochrana před nezákonnou nečinností je zajištěna stanovením přesné lhůty, ve které má správní orgán uplatnit své námitky. V případě, že tak neučinil, hovoříme o tzv. mlčení, tedy nevyužití lhůty pro uplatnění svých námitek, a to způsobí právní účinky totožné s těmi, které by způsobilo vydání souhlasu.¹²¹ Osoba nahlašující úmysl provádět určitou činnost může v reakci na mlčení správního orgánu svou činnost zahájit.

V českém právním řádu se s ohlašovacím režimem setkáváme ve stavebním zákoně, konkrétně v části čtvrté hlavě první dílu prvním ustanovení § 104 a násl. Jednoduché stavby, terénní úpravy a udržovací práce mohou být povoleny pouze na základě ohlášení příslušnému stavebnímu úřadu. Takto nahlášená stavba může být provedena na základě souhlasu uděleného stavebním úřadem buď skutečně doručeného do 40 dnů ode dne ohlášení, nebo na základě souhlasu fiktivního, který nastane tehdy, když do 30 dnů stavební úřad nevydá a do 40 dnů nedoručí rozhodnutí o zákazu provedení ohlášené stavby.

Stavební zákon není jediným zákonem, v němž ohlašovací režim nalezneme, také zákon o právu shromažďovacím zakotvuje v § 11 odst. 2 ohlašovací režim. Velice podobnou úpravu jako v zákoně o shromažďovacím právu nalezneme také v zákoně o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, který v ustanovení § 8 odst. 4 stanoví, že není-li zmocněnci přípravného výboru do 30 dnů od zahájení řízení o registraci doručeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, kterým registraci odmítne, pak dnem následujícím po uplynutí lhůty k doručení takového rozhodnutí, politická strana či hnutí vzniká.

Ohlašovací režim je zapotřebí neztotožňovat s fikcí rozhodnutí, v případě tohoto institutu je správnímu orgánu stanovena lhůta pro uplatnění svých výhrad,

¹²¹ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. 792 s. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3. S. 678.

jestliže tak neučiní, pak přímo ze zákona nastávají právní účinky spočívající ve vzniku oprávnění, a to bez ohledu na rozpor či soulad s veřejným zájmem.

4.6 Ochrana proti nezákonné nečinnosti poskytovaná vybranými zvláštními zákony

Kupříkladu v rámci daňového řízení je ochrana proti nečinnosti poskytována přímo daňovým řádem. Ustanovení § 38 daňového řádu, nazvané Ochrana před nečinností, umožňuje osobě zúčastněné na správě daní, aby podala podnět nejblíže nadřízenému správci daně, pokud správce daně nepostupuje bez zbytečných průtahů. Případy, kdy správce daně nepostupuje bez zbytečných průtahů, jsou následující:

„- marně uplynula zákonem stanovená lhůta, v níž měl správce daně provést úkon, - neprovedl úkon ve lhůtě, která je pro provedení takového úkonu při správě daní obvyklá, nebo

- nevydal rozhodnutí bezodkladně poté, co došlo k shromáždění podkladů potřebných pro rozhodnutí.“¹²²

„- 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.“¹²³

Takový podnět nadřízený správce daně prověří, a pokud zjistí, že je podnět důvodný, pak do 30 dnů od obdržení přikáže správci daně zjednat nápravu. Jestliže ani v této lhůtě správce daně nápravu nezjedná, nastupuje nadřízený správce daně, jenž nápravu zjedná a vyrozumí o tom osobu, která podnět podala. Nejblíže nadřízený správce daně však nemusí shledat podnět důvodným, i tehdy do 30 dnů podatele vyrozumí a odůvodní svůj závěr.

Zmíněné ustanovení § 38 není jediným v daňovém řádu, které poskytuje ochranu před nečinností, ale i § 167 daňového řádu poskytuje určitou formu ochrany. Ustanovení § 167 DŘ umožňuje správci daně vydat zajišťovací příkaz, toto ustanovení se uplatní tehdy, vystala-li důvodná obava, že vybrání dosud nesplatné nebo nestanovené daně bude doprovázeno značnými obtížemi.

¹²² Ustanovení § 38 odst. 1 daňového řádu.

¹²³ Ustanovení § 38 odst. 2 daňového řádu.

Proti zajišťovacímu příkazu může daňový subjekt podat odvolání, následně nevydá-li správce daně rozhodnutí o odvolání ve lhůtě 30 dnů od jeho podání, stane se zajišťovací příkaz neúčinným podle § 168 odst. 1 daňového řádu.

Úpravu ochrany proti nečinnosti najdeme také v zákoně o svobodném přístupu k informacím, a to v § 16a, který stanovuje možnost podat stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace. Stěžovat si na postup při vyřizování žádosti o poskytnutí informace může mimo jiné osoba, které po uplynutí stanovených lhůt nebyla poskytnuta informace nebo předložena konečná licenční nabídka a nebylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti, případně poskytne informaci jen částečnou a o zbylé neposkytnuté části nevydá rozhodnutí o jejím odmítnutí. Pro podání stížnosti je stanovena zákonná lhůta 30 dnů, přičemž je zapotřebí stížnost podat u povinného subjektu, který může stížnost sám velice rychle vyřídit tím, že poskytne ve lhůtě 7 dnů požadovanou informaci nebo vydá rozhodnutí o odmítnutí. Pokud však takový postup nezvolí, musí stížnost předat nadřízenému správnímu orgánu k přezkoumání, který v zákonné lhůtě 15 dnů stížnost vyřídí.

4.7 Průzkum nečinnosti finančních úřadů v České republice ve správním řízení o dobrovolné registraci k dani

Za využití práva na svobodný přístup k informacím jsem pro účely této práce zjišťovala, zda finanční úřady v České republice nepostupují liknavě a nepřekračují 60 denní lhůtu pro vydání rozhodnutí ve správním řízení o dobrovolné registraci k dani v roce 2016. Dále byly finanční úřady dotazovány, zda v důsledku případného neplnění lhůt dochází k aplikaci institutu opatření proti nečinnosti, ať už na základě podnětu či z moci úřední.

Tabulka 4: Průzkum nečinnosti finančních úřadů v ČR

	Počet správních řízení o dobrovolné registraci k dani	Počet těchto řízení, u nichž byla překročena lhůta 60 dnů pro vydání rozhodnutí	Počet těchto řízení, u nichž byla uplatněna žádost o	Počet těchto řízení, ve kterých učinil nadřízený SO	Úspěšnost včasného vyřízení
FÚ pro Jihočeský kraj	819	16	0	0	98,05 %
FÚ pro Jihomoravský kraj	2690	61	2	0	97,73 %
FÚ pro Karlovarský kraj	938	19	0	0	97,97 %
FÚ pro Královéhradecký kraj	747	0	0	0	100 %
FÚ pro Liberecký kraj	609	4	0	0	99,34 %
FÚ pro Moravskoslezský kraj	2022	7	0	0	99,65 %
FÚ pro Olomoucký kraj	917	0	0	0	100 %
FÚ pro Pardubický kraj	660	7	0	0	98,94 %
FÚ pro Plzeňský kraj	673	0	0	0	100 %
FÚ pro hlavní město Prahu	8406	Sdělení informace za úhradu 16.120,-	14	1	-
FÚ pro Středočeský kraj	1451	0	0	0	100 %
FÚ pro Ústecký kraj	826	0	0	0	100 %
FÚ pro kraj Vysočina	628	4	0	0	99,36 %
FÚ pro Zlínský kraj	729	0	0	0	100 %

Zdroj: Vlastní průzkum provedený dotazováním a následným vyhodnocením získaných poznatků.

Ze získaných podkladů vyplynulo, že finanční úřady jednají zpravidla v zákonných lhůtách, nedochází tedy ke zbytečným průtahům v řízení a nežádoucí nečinnosti. Lze konstatovat, že pouze v ojedinělých případech nebyla lhůta k vydání rozhodnutí zachována vzhledem k počtu včas vyřízených řízení. Téměř polovina finančních úřadů (6) lhůtu k vydání rozhodnutí v žádném z předmětných řízení v uplynulém roce nepřekročila. Nebylo proto zapotřebí uplatňovat institut opatření proti nečinnosti. Přestože v některých případech k překročení zákonné lhůty k vydání rozhodnutí došlo, až na dva finanční úřady v České republice nebylo institutu opatření proti nečinnosti využito, což může vypovídat jednak o skutečnosti, že tento institut není osobám příliš znám, a proto jej nevyužívají, ale také z toho lze dovozovat, že délka, o níž byla zákonná lhůta překročena, nebyla natolik dlouhá, aby účastník řízení k užití takového institutu musel přistoupit.

V případě Finančního úřadu pro hlavní město Praha nebyl průzkum úplný, neboť na žádost o poskytnutí informace ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, a to sdělení celkového počtu předmětných správních řízení, u nichž byla překročena lhůta 60 dnů k vydání rozhodnutí, bylo sděleno, že s ohledem na mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací v databázích finančního úřadu a ve spisech jednotlivých daňových subjektů požaduje ve smyslu § 17 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím úhradu částky 16.120 Kč. Vzhledem k tomu, že jsem požadovanou částku neakceptovala, nebyly mi sděleny veškeré požadované informace, a proto nelze určit, který finanční úřad měl v roce 2016 nejvyšší počet řízení o dobrovolné registraci k dani, v nichž nebyla dodržena zákonná lhůta k vydání rozhodnutí. Nicméně pouze v případě Finančního úřadu pro hlavní město Praha bylo užito nadřízeným správním orgánem opatření proti nečinnosti a ve 14 případech byla účastníkem řízení podána žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti. S ohledem na celkový počet předmětných řízení vedených Finančním úřadem pro hlavní město Praha a uplatnění institutu opatření proti nečinnosti lze dovozovat, že k překročení lhůt a potažmo nečinnosti bude docházet častěji než u jiných finančních úřadů, což lze přikládat přehlcenosti tohoto finančního úřadu.

Nejhůře byl v průzkumu vyhodnocen Finanční úřad pro Jihomoravský kraj, který při celkovém počtu 2 690 předmětných řízení překročil zákonnou lhůtu v celkem 61 případech. Naopak nejlépe byl vyhodnocen Finanční úřad

pro Středočeský kraj, který při celkovém počtu 1 451 předmětných řízení ani v jednom případě nepřekročil zákonnou lhůtu.

Celkově lze hodnotit zjištěné výsledky jako poměrně uspokojivé, neboť překročení lhůt bylo víceméně výjimečné a nebylo příliš často zapotřebí přistupovat k uplatnění institutu opatření proti nečinnosti. Finanční úřady zpravidla postupují v předmětných řízeních v souladu se zákonnými lhůtami a výjimečně dochází k nečinnosti. Každopádně vždy je třeba klást důraz na úplné vymýcení překračování zákonných lhůt a postupovat tak, aby počet řízení, v nichž byla překročena lhůta k vydání rozhodnutí, byl nulový.

5 Formy soudní ochrany před nezákonnou nečinností správních orgánů

V první řadě je třeba zmínit několik skutečností týkajících se počátků soudní ochrany před nezákonnou nečinností, což je forma ochrany poměrně nová, proto bude historický exkurz velmi krátký. V současné době lze konstatovat, že soudní ochrana před nezákonnou nečinností je poměrně rozsáhle upravena a její účinnost je vysoká, ovšem nebylo tomu tak vždy.

V době účinnosti prvorepublikového správního řádu se ještě s institutem nezákonné nečinnosti vůbec nepochybovalo. Nejvyšší správní soud poskytoval podle § 2 říšského zákona č. 36/1876 Sb., o zřízení správního soudu, ochranu před nezákonnými rozhodnutími či opatřeními správního úřadu, tehdy užívané označení pro správní orgány, ale nečinnost nebyla žádným způsobem upravena, dokonce ani judikatura Nejvyššího správního soudu nečinnost nezmiňovala. „(...) *jurisdikčním úkolem nejvyššího správního soudu jest podle § 2, § 5 a § 6 zákona o správním soudě jen, aby rozhodoval k žádosti stran v případech, ve kterých někdo tvrdí, že byl nezákonným rozhodnutím nebo opatřením správního úřadu poškozen ve svých subjektivních právech. Proti procesní nečinnosti správních úřadů však nejvyšší správní soud, nejsou k tomu zákonem o správním soudě povolán, stranám právní ochranu poskytnouti nemůže.*“¹²⁴

Záhy po nástupu komunismu soudní kontrola veřejné správy zcela vymizela a jakákoli možnost ochrany veřejných subjektivních práv tak nebyla možná. Správní soud se pokoušel působit až do roku 1952, kdy bylo správní soudnictví definitivně vymazáno z právního řádu České republiky.

Posun v oblasti správního soudnictví způsobil zákon č. 519/1991 Sb., jímž byl změněn a doplněn občanský soudní řád a notářský řád v tom smyslu, že s účinností od 1. 1. 1992 byla do občanského soudního řádu zařazena část pátá s názvem „Správní soudnictví“. Podstatou zavedení V. části bylo poskytnutí ochrany fyzickým i právnickým osobám, o nichž se rozhodovalo ve správním

¹²⁴ Srov. Bohuslavova sbírka administrativních nálezů Nejvyššího správního soudu č. 11600/36.

řízení. Ochrana před nečinností správních orgánů však do občanského soudního řádu zařazena nebyla. Jak vyplývá z důvodové zprávy k tomuto zákonu, byl zaveden nový právní institut, který měl umožňovat, aby se každá osoba, která se cítí být poškozena, dovolala soudu jako nezávislého orgánu a vyvolala tak řízení, v němž správní orgán bude v rovném postavení s ostatními účastníky řízení. Absence právní úpravy poskytující ochranu před nečinností správních orgánů ve správním soudnictví nebyla neznámá, nicméně nebyly činěny žádné kroky k nápravě takového nedostatku. Pokud nastala situace, která si vyžadovala ochranu proti nečinnosti správního orgánu, muselo být řízení podle § 104 odst. 1 občanského soudního řádu¹²⁵ zastaveno, protože soudu taková pravomoc nebyla svěřena.

Právní úprava správního soudnictví v letech 1992 až 2002 tedy také neposkytovala dostatečnou soudní ochranu fyzickým a právnickým osobám před průtahy a nedodržením lhůt pro vydání rozhodnutí ze strany správních orgánů. Byla-li stěžovateli nečinností narušena ústavně zaručená práva, pak jedinou možností ochrany v takové situaci byla ústavní stížnost podaná Ústavnímu soudu ČR. Mezi taková ústavně zaručená práva se řadilo zejména právo na projednání věci bez zbytečných průtahů (článek 38 odst. 2 Listiny) a právo na řádný a spravedlivý proces, které v sobě zahrnuje také právo na trvání procesu až do jeho ukončení zákonem předpokládaným způsobem (článek 36 odst. 1 Listiny). Ústavní soud tuto nečinnost kvalifikoval a i nadále kvalifikuje jako jiný zásah orgánu veřejné moci podle § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Ústavní stížnost byla však přípustná až po vyčerpání všech procesních prostředků, které k ochraně stěžovatelova práva zákon poskytoval. Což bylo poněkud zavádějící, neboť žádný prostředek ochrany proti nečinnosti správního orgánu až do dne 31. 12. 2002 neexistoval.

V důsledku nedostačující úpravy správního soudnictví v občanském soudním řádu bylo zřejmé, že je nezbytné učinit některé změny. Ústavní soud před realizací takové změny konstatoval ve svém nálezu: „*Ústavní soud uzavírá a shrnuje, že současná úprava správního soudnictví vykazuje závažné ústavněprávní deficity. Především nejsou některé aktivity veřejné správy, stejně jako její případná*

¹²⁵ Ustanovení § 104 odst. 1 o. s. ř. „*Jde-li o takový nedostatek podmínky řízení, který nelze odstranit, soud řízení zastaví. Nespadá-li věc do pravomoci soudů nebo má-li předcházet jiné řízení, soud postoupí věc po právní moci usnesení o zastavení řízení příslušnému orgánu; právní účinky spojené s podáním žaloby (návrhu na zahájení řízení) zůstávají přitom zachovány.*“

*nečinnost, pod kontrolou soudní moci vůbec.*¹²⁶ Plénum Ústavního soudu ČR v nálezu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/1999 rozhodlo, že část pátá „Správní soudnictví“ občanského soudního řádu bude dnem 31. 12. 2002 zrušena.

Od 1. 1. 2003 je soudní ochrana proti nečinnosti správního orgánu již upravena v rámci správního soudnictví v nově vzniklém soudním řádu správním v části třetí, v hlavě II, v dílu 2. Soudní řád správní zavedl do českého právního řádu žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, přičemž tento typ žaloby byl po dlouhou dobu postrádán.

Soudní řád správní ve své úpravě zavedl v ustanovení § 79 institut žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, čímž došlo ke zhojení ústavněprávního deficitu spočívajícího v absenci soudní ochrany před nečinností. V důvodové zprávě k §§ 79 – 81 s. ř. s. bylo přímo řečeno: *„Navrhuje se proto umožnit vyvolání řízení před správním soudem, který, shledá-li žalobu opodstatněnou, uloží správnímu orgánu povinnost rozhodnout v lhůtě, kterou mu k tomu soud stanoví.*¹²⁷

O žalobách na ochranu proti nečinnosti podle § 79 s. ř. s. rozhodují v rámci správního soudnictví krajské soudy. Co se týče organizace správního soudnictví, vrcholným orgánem je Nejvyšší správní soud, který rozhoduje o kasačních stížnostech proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů. Mimo jiné má velice významné postavení z hlediska sjednocování judikatury a postupů veřejné správy, NSS může přijímat stanoviska k rozhodovací činnosti správních soudů, což zakotvuje § 19 s. ř. s. To však není jediná pravomoc, kterou je NSS obdařen, dle § 18 s. ř. s. rozšířený senát vydává zásadní usnesení, v němž formuluje svůj právní názor ke konkrétním otázkám. Stanoviska i zásadní usnesení jsou k nalezení ve Sbírce rozhodnutí NSS, nicméně k vydání zásadního usnesení došlo pouze jedenkrát v případě mezinárodní ochrany, a to devítičlenným senátem, v případě sedmičlenného senátu doposud nedošlo k vydání zásadního usnesení.

¹²⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99.

¹²⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb., s. ř. s.

5.1 Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle soudního řádu správního

Žalobu na ochranu proti nečinnosti lze označit za jednu z modalit tzv. obecné správní žaloby,¹²⁸ jejíž definice sice není explicitně vymezena, avšak je možné ji označit za právní nástroj, který umožňuje osobám obrátit se na soud v okamžiku, kdy jsou jejich veřejná subjektivní práva postižena či ohrožena potenciálně deliktním chováním vykonavatelů veřejné správy.¹²⁹ Jak lze vyvodit z důvodové zprávy, tak cílem žaloby proti nečinnosti je, stejně jako u jiných žalob vyžadujících splnění povinnosti, ochrana subjektivních veřejných práv fyzických a právnických osob.

V případě žaloby na ochranu proti nečinnosti je poskytována ochrana zejména před přímou nečinností správního orgánu a neodůvodněnými průtahy. Pod pojmem přímá nečinnost si můžeme představit situaci, kdy správní orgán tvrdí absolutní nedostatek kompetence veřejné správy. Dalšími případy přímé nečinnosti je situace, kdy namísto vydání rozhodnutí vyřídí správní orgán věc jinou formou například vydáním stanoviska, dále se může jednat o nečinnost zcela bezdůvodnou, bezdůvodné zastavení nebo odložení řízení, případně i jiné situace. Není-li věc vyřízena v zákonné lhůtě, přesto však vyřízena, hovoříme o neodůvodněných průtazích.

Správní soudy jsou od okamžiku podání žaloby proti nečinnosti povinny poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob. Těmi nezákonnou nečinností nejčastěji zasaženými veřejnými subjektivními právy jsou právo na projednání věci bez zbytečných průtahů¹³⁰ a právo každého domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.¹³¹ Tímto jiným orgánem jsou myšleny správní orgány. Takový fakt je logicky vyvozený a nevyvstávají o něm žádné opodstatněné pochybnosti.

Jen pro připomenutí uvádím, že ochrana poskytovaná správními soudy je založena na principu subsidiarity, čili domáhat se ochrany před soudy může účastník teprve

¹²⁸ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012. 323 s. Teoretik. ISBN 978-80-87576-22-9. S. 111 – 112.

¹²⁹ POMAHAČ, R. *Modality obecné správní žaloby*. Justiční praxe. 2002. č. 3. s. 101.

¹³⁰ Čl. 38 odst. 2 Listina základních práv a svobod

¹³¹ Čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

tehdy, využil-li všech prostředků ochrany před nečinností poskytovaných správními orgány, a nápravy přesto nebylo dosaženo. Taková skutečnost je explicitně stanovena v § 79 s. ř. s. a pro zdůraznění odkazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2007, č. j. 7 Ans 1/2007 – 100: *„Jestliže tedy stěžovatel byl oprávněn obrátit se na Magistrát města Plzně jako na nadřízený orgán Úřadu se žádostí o uplatnění opatření proti nečinnosti, a přesto tak neučinil, nevyčerpal možné prostředky ochrany před nečinností ve správním řízení. Chyběla zde tedy nezbytná podmínka řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti Úřadu městského obvodu Plzeň 4, a proto byla žaloba důvodně krajským soudem odmítnuta.“*

Žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu a její projednání upravuje ustanovení § 79 až § 81 s. ř. s. Ustanovení § 79 s. ř. s. navazuje na § 4 odst. 1 písm. b) s. ř. s. a zakotvuje správnímu soudu pravomoc rozhodovat o ochraně proti nečinnosti správního orgánu, a více rozvádí zakotvenou pravomoc. Žaloba podaná podle § 79 s. ř. s. není stížností na postup a není ani opravným prostředkem, nýbrž domáhá se jí žalobce vydání rozhodnutí, či osvědčení podle stávající právní úpravy bez jakýchkoli dalších podmínek.¹³² Žalobou podanou dle § 79 odst. 1 s. ř. s. se tedy lze domáhat pouze uložení povinnosti správnímu orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Z toho lze snadno dovodit, že se nevztahuje na veškeré formy nečinnosti správních orgánů, nýbrž pouze na ty formy nečinnosti, které zákonodárce považuje za nejzávažnější. *„Uložení povinnosti vydat rozhodnutí ve věci determinuje pravomoc soudu a zároveň vymezuje žalobní petit.“*¹³³ Žalobce se tedy nemůže domáhat rozhodnutí, které by upravovalo vedení řízení, ale pouze meritorního rozhodnutí. Domáhat se nečinnostní žalobou vydání procesního rozhodnutí, není přípustné, a to ani rozhodnutí jako je např. rozhodnutí o námitce podjatosti. Pod pojmem rozhodnutí rozumíme úkon správního orgánu, kterým jsou zakládána, měněna, rušena či závazně určována práva nebo povinnosti, takovou definici poskytuje soudní řád správní v § 65 odst. 1. V souvislosti s tím je vhodné odkázat na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, který se právě k povaze rozhodnutí vyjádřil velice přesně:

¹³² BROTHÁNKOVÁ, Jana; ŽIŠKOVÁ, Marie. *Soudní řád správní a předpisy související s novou úpravou správního soudnictví: s vysvětlivkami*. Praha: Linde Praha, 2003. 308 s. ISBN 807-20-1424-2. S. 178

¹³³ Tamtéž.

„(...) nelze se domáhat uložení povinnosti vydat jakékoli rozhodnutí, ale musí jít o materiální správní akt upravující hmotněprávní postavení účastníků správního řízení (...) musí se jednat o rozhodnutí, jehož vydání je v pravomoci daného správního orgánu (...). (...) jenž se vyznačují příslušnými náležitostmi takovýchto správních aktů.“¹³⁴ Soud není ani oprávněn posuzovat formální náležitosti vydaných rozhodnutí ale pouze, zda je správní orgán vůbec povinen meritorní rozhodnutí vydat. Žaloba podaná podle § 79 s. ř. s. je také označována jako nečinnostní žaloba, přičemž plní funkci pomocného prostředku ochrany veřejných subjektivních práv tehdy, když nelze uplatnit žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s.

Druhý případ nečinnosti správního orgánu, proti kterému lze podat nečinnostní žalobu, nastane, jak jsem již zmínila, tehdy, nevydal-li správní orgán osvědčení. Osvědčení je jiným úkonem správního orgánu, který nelze ztotožňovat s individuálním správním aktem, neboť pouze úředně potvrzuje skutečnosti v něm uvedené. Postup správního orgánu, jehož výsledkem je vydání osvědčení, je ovládán základními zásadami činnosti správních orgánů upravenými v § 2 až § 8 správního řádu. V případě správního řízení, jehož výsledkem je vydání osvědčení, tedy musí být zohledněna zásada rychlosti zakotvená v § 6 správního řádu a věc musí být vyřízena bez zbytečných průtahů, v opačném případě totiž lze uplatnit nečinnostní žalobu.

Řízení o nečinnostních žalobách má doplňkovou povahu vůči řízení o žalobách podle § 65 a násl. s. ř. s., je tedy zvláštním typem žalobního řízení, které je založeno na principu subsidiarity vůči obecné úpravě žaloby proti rozhodnutí dle § 65 a násl. s. ř. s. „*Další dva typy žalob, tj. žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu a žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem a donucením správního orgánu pak tvoří doplňkové možnosti ochrany poskytované správními soudy proti jednání správních orgánů tam, kde žalobu proti rozhodnutí správního orgánu nelze aplikovat.*“¹³⁵ S ohledem na vše shora uvedené, lze bez dalšího konstatovat, že se nejedná o univerzální prostředek ochrany, neboť ta je poskytována veřejnému subjektivnímu právu pouze ve vymezených případech.

¹³⁴ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 8. 2004, č. j. 52 Ca 28/2004 – 67.

¹³⁵ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního ze dne 18. 4. 2015, č. j. 6 AfS 270/2015-48.

Ochrana před nečinností musí být poskytnuta také tehdy, je-li hmotně-právní nárok, o němž správní orgán nerozhodl, soukromoprávní povahy, což vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu.¹³⁶ Není tedy rozhodující, zda věc, o níž mělo být vydáno rozhodnutí či osvědčení, bylo povahy soukromoprávní nebo veřejnoprávní, ale zda orgán, který ve věci jednal, byl orgán veřejné moci.

V odkazovaném rozsudku Nejvyšší správní soud judikoval: „Z ustanovení § 68 písm. b) ve spojení s § 46 odst. 2 s. ř. s. lze dovodit, že jen v řízení o žalobě proti již vydanému rozhodnutí, kterým správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci, má být žaloba odmítnuta a žalobce odkázán na podání nové žaloby podle části páté občanského soudního řádu, avšak pravidla pro řízení proti nečinnosti takový ani žádný podobný důvod nepřipustnosti žaloby neobsahují (shodně i NSS I Ans 1/2003).“¹³⁷

Pravomoc svěřená správnímu soudu dle § 4 odst. 1 písm. b) s. ř. s. je autonomní ve vztahu k obecné charakteristice poskytované správně-soudní ochranou, což vyplývá z § 2 s. ř. s., v němž in fine je dáno, že správní soudy rozhodují i v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.¹³⁸

Pro určení okamžiku, od něhož má správní soud posuzovat nečinnost správního orgánu, je směrodatný závěr rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu: „Posouzení toho, zda je správní orgán nečinný ve smyslu § 79 s. ř. s., je otázkou důvodnosti žaloby (součástí rozhodnutí ve věci samé), nikoli otázkou existence podmínek řízení.“¹³⁹

5.1.1 Podmínky přípustnosti žaloby

Správní soudnictví je ovládáno zásadou subsidiarity zakotvené v § 5 s. ř. s., která zakládá povinnost přistoupit k ochraně poskytované správními soudy teprve tehdy, jsou-li bezvysledně vyčerpány veškeré prostředky, které procesní předpis platný pro řízení před správním orgánem stanoví k ochraně proti nečinnosti správního orgánu.

¹³⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2004, č. j. 5 As 31/2003 – 49.

¹³⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2004, č. j. 5 As 31/2003 – 49.

¹³⁸ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012. 323 s. Teoretik. ISBN 978-80-87576-22-9. S. 115.

¹³⁹ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2010, č. j. 7 Ans 5/2008 – 164.

Může však nastat situace, kdy nejsou upraveny žádné prostředky nápravy a ochrany před nečinností na úrovni veřejné správy a správních orgánů, pak samozřejmě nelze jejich uplatnění vyžadovat jako podmínku přípustnosti žaloby a lze se rovnou obrátit na správní soud. Stejným způsobem bude postupováno v případě, kdy by prostředek ochrany proti nečinnosti byl prima facie neúčinný.

Specifickou situaci, kdy došlo k nečinnosti za současné účinnosti soudního řádu správního a správního řádu z roku 1967, upravil Nejvyšší správní soud: „*V daném případě jde o objektivní nemožnost naplnit požadavek právní normy, totiž ustanovení § 79 s. ř. s., neboť vychází z předpokladu existence procesních prostředků, které dnešní právní řád dosud neobsahuje; jejich zakotvení bylo předpokládáno v novém správním řádu. Jde o zvláštní případ lex imperfecta, totiž normy, jež je nedostačující co do právních účinků. Nelze tedy zatím ani požadovat po účastníku správního řízení, aby vyhledával alternativní prostředky pro naplnění hypotézy ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. např. cestou podnětu k postupu dle § 50 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení. Účastník správního řízení, jež je stíženo nečinností správního orgánu se může za popsané situace obrátit na soud ihned.*“¹⁴⁰

Jak jsem již zmínila výše, správní řád z roku 1967 neposkytoval dostatečnou ochranu proti nečinnosti, současný správní řád však takový nedostatek napravil. Ustanovení § 80 odst. 3 správního řádu umožňuje účastníkům řízení po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí požadovat opatření proti nečinnosti. Před podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je zapotřebí vždy nejprve vyčerpat procesní prostředek ochrany proti nečinnosti ve správním řízení, kterým je žádost nadřízenému správnímu orgánu dle § 80 odst. 3 správního řádu.¹⁴¹

Na žádost účastníka o uplatnění opatření proti nečinnosti musí správní orgán vždy nějakým způsobem reagovat, tedy i za předpokladu, že žádosti nevyhoví, musí vydat usnesení podle § 80 odst. 6 správního řádu, v němž uvede, proč tak učinil.

Bezvýsledným vyčerpáním prostředků ochrany proti nečinnosti není jejich pouhé uplatnění a podání žaloby bez vyčkání na vyřízení. Je nezbytné, aby po uplatnění

¹⁴⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2003, č. j. 5 As 21/2003 – 40.

¹⁴¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2007, č. j. 7 Ans 1/2007 – 100.

ochranných prostředků účastník ještě setrval po určitou dobu, která je správnímu orgánu ponechána pro učinění příslušných kroků, a teprve poté, je-li i nadřízený správní orgán nečinný, by měl účastník řízení podat žalobu. Pokud by však účastník s podáním žaloby neposečkal, vystávají dva možné způsoby, jakými se má soud s nečinností žalobou vypořádat. Jedním z užívaných způsobů je odmítnutí žaloby pro předčasné podání dle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s., druhým způsobem je odmítnutí žaloby pro nesplnění jiných podmínek řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Přestože se v komentovaném znění¹⁴² k předmětnému ustanovení vyskytují názory, že odmítnutí návrhu pro předčasnost se omezilo jen na řízení ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda, kde je běh lhůt upraven zvláštními zákony odlišně od soudního řádu správního, nemohu s takovým závěrem souhlasit. Domnívám se, že v posuzované situaci by měl krajský soud takový návrh odmítnout pro předčasnost, neboť zcela nepochybně k jeho podání předčasně došlo, pokud žalobce nevyčkal lhůty pro vydání rozhodnutí nadřízeným správním orgánem. Takový postup nelze hodnotit jako nesplnění jiné podmínky řízení, neboť vyčkání lhůty pro vydání rozhodnutí o podané žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti není podmínkou řízení. Žalobce využil prostředků ochrany před nečinností, a tím byla splněna podmínka přípustnosti nečinností žaloby, nicméně pro její podání nebyl zvolen vhodný časový úsek. Takový postup nelze považovat za podmínku neodstranitelnou, pro niž by bez dalšího mohlo dojít k odmítnutí návrhu. V průběhu vyřizování podané žaloby soudem může dojít k vydání rozhodnutí nadřízeným správním orgánem, čímž by se návrh stal rázem projednatelným.

Nedojde-li k bezvýslednému vyčerpání právních prostředků, je žaloba hodnocena jako nepřípustná. Nadřízenému správnímu orgánu jsou takovým postupem „zavřeny dveře“ v možnosti nějakým způsobem nastalou nečinnost řešit, čímž by docházelo k nahrazování moci výkonné mocí soudní, což není žádoucí.

Určitou výjimkou ze zmíněných případů odmítnutí žaloby pro nevyčerpání prostředků ochrany je situace, kdy žaloba sice byla podána, aniž by byly bezvýsledně vyčerpány veškeré prostředky ochrany, nicméně soudu je známo, že žalobce již tento nedostatek napravil. V takovém případě soud vyčká, jakým způsobem naloží nadřízený správní orgán s žádostí o uplatnění prostředků

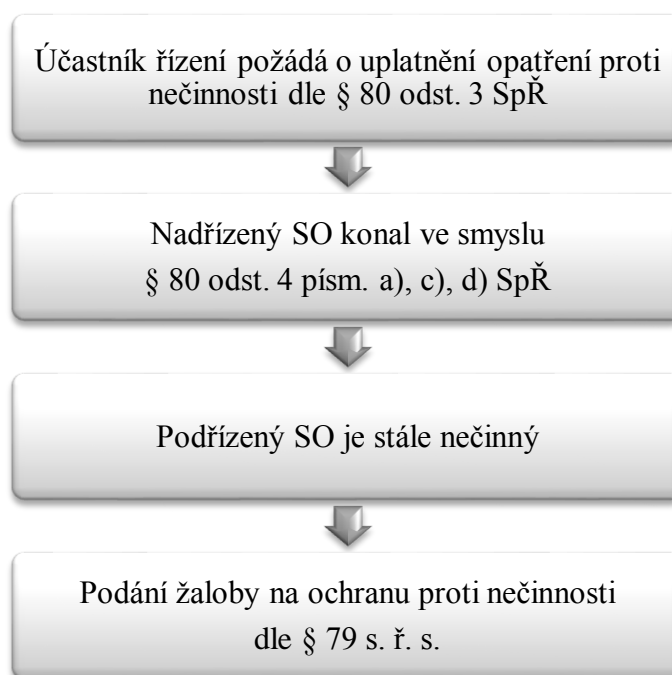
¹⁴² ŠIMÍČEK, Vojtěch; POTĚŠIL, Lukáš. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Leges, 2014. 1151 s. Komentátor. ISBN 978-80-7502-024-6. S. 370.

ochrany před nečinností. Pokud by správní soud nevyčkal a žalobu by odmítl, byl by takový postup považován za přílišný formalismus.¹⁴³

Krajské soudy jsou povinny rozhodovat o žalobách na ochranu proti nečinnosti vždy podle skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Takovou skutečnost dokládá též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2010, č. j. 2 Ans 5/2009 – 59. Soud posuzuje ke dni svého rozhodnutí v řízení o nečinnosti splnění podmínky bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany. Marné vyčerpání prostředků ochrany bude splněno i za situace, kdy se nečinným stane také nadřízený správní orgán ve vyřízení žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti, i tehdy bude naplněna posuzovaná podmínka přípustnosti žaloby.

Případy, kdy skutečně dojde k bezvýslednému vyčerpání prostředků ochrany před nečinností, lze shrnout do tří situací, viz tabulka 5 - 7.

Tabulka 5: Nadřízený správní orgán reaguje ve smyslu § 80 odst. 4 písm. a), c), d) SpŘ



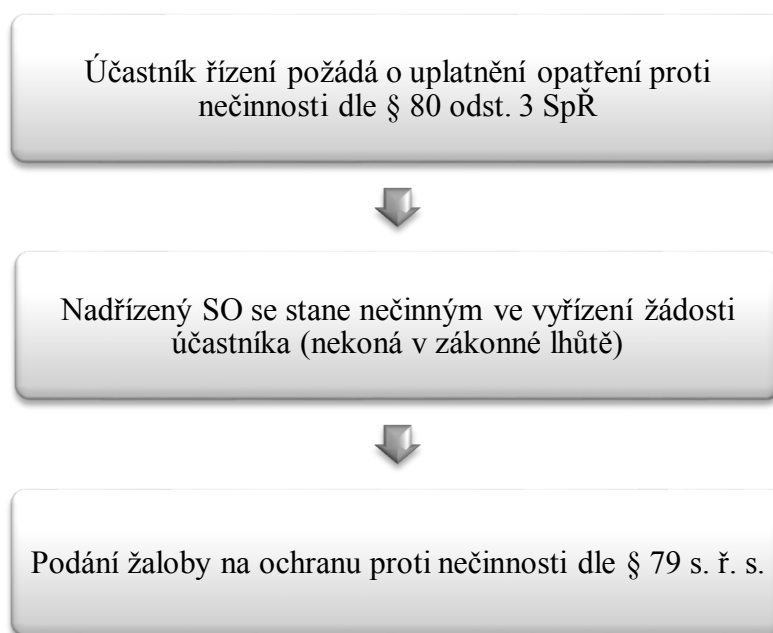
Zdroj: Správní řád.

V prvním případě nastala standardní situace, v níž nadřízený správní orgán reagoval na žádost účastníka řízení o uplatnění opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 správního řádu některým ze způsobů, které mu nabízí § 80 odst. 4 písm. a),

¹⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2010, č. j. 2 Ans 5/2009 – 59.

c), d) správního řádu. Podřízený nečinný správní orgán však nadále nekonal a setrval v nečinnosti navzdory stanovené lhůtě k vydání rozhodnutí či osvědčení. Případně mohl nadřízený správní orgán konat dle § 80 odst. 4 písm. c) správního řádu, avšak i takto pověřený správní orgán ve věci nikterak nekonal. Za takové situace je již možné podat žalobu na ochranu proti nečinnosti ke správnímu soudu a neobracet se opětovně na nadřízený správní orgán, neboť tehdy došlo k bezvýslednému vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti.

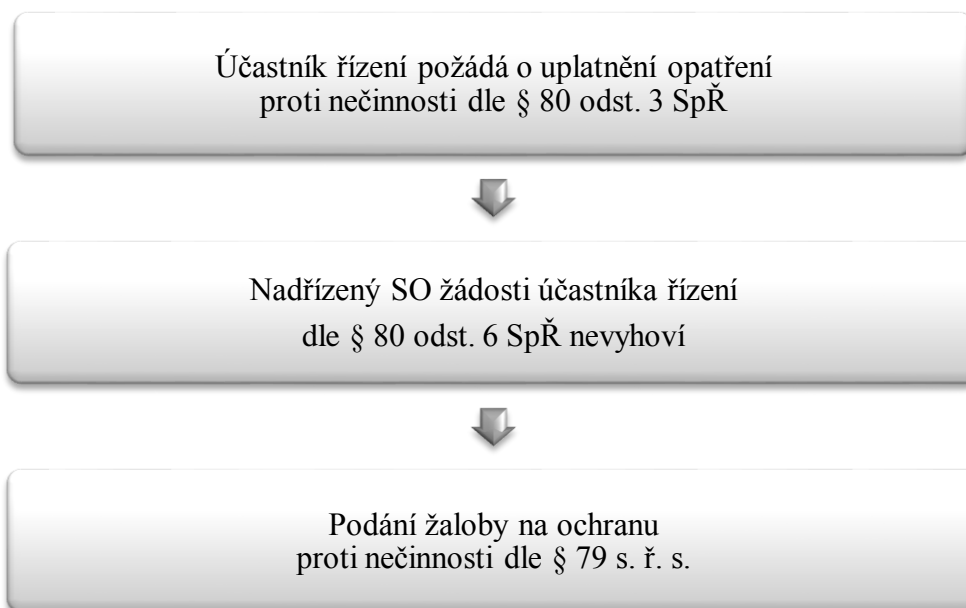
Tabulka 6: Nadřízený správní orgán se stane nečinným



Zdroj: Správní řád.

Ve druhém nastíněném případě se stal nečinným také nadřízený správní orgán, kterému byla podána žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podřízeného správního orgánu. Na takovou situaci lze reagovat podáním nečinnostní žaloby, neboť účastník řízení využil veškerých prostředků, které měl k dispozici. Je však zapotřebí označit jako žalovaného nečinný podřízený správní orgán, nikoli onen nadřízený správní orgán, který opomněl reagovat na podanou žádost o uplatnění opatření na ochranu proti nečinnosti. Činí se tak z prostého důvodu, nečinnostní žalobou se lze domáhat pouze vydání rozhodnutí či osvědčení, v žádném případě se nelze domáhat učinění opatření proti nečinnosti.

Tabulka 7: Nadřízený správní orgán reagoval ve smyslu § 80 odst. 6 SpŘ



Zdroj: Správní řád.

Poslední situace, za jaké dojde k bezvýslednému vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti, je taková, kdy nadřízený správní orgán žádosti ve smyslu § 80 odst. 3 správního řádu nevyhoví podle § 80 odst. 6 téhož zákona. Nicméně i tehdy se může následně účastník řízení domáhat ochrany prostřednictvím nečinnostní žaloby, neboť k bezvýslednému vyčerpání prostředků ochrany došlo.

Problematickým mohl být případ, kdy správní rozhodnutí nabylo právní moci za účinnosti správního řádu z roku 1967, avšak bylo zrušeno správním soudem již za účinnosti současného správního řádu. Další postup byl dále regulován současným správním řádem, čili došlo-li následně k nečinnosti správního orgánu, bylo nutné před případným podáním nečinnostní žaloby, bezvýsledně využít prostředků ochrany proti nečinnosti podle správního řádu.¹⁴⁴ Nicméně k takové situaci patrně již nedojde vzhledem ke značnému časovému odstupu od nabytí účinnosti správního řádu.

Jisté komplikace může činit situace, kdy je řízení zahajováno na návrh účastníka, avšak správní orgán je od samého počátku nečinný, tehdy může vyvstat domněnka, že řízení zahájeno nebylo. Nicméně i v tomto případě je možné podat nečinnostní žalobu a správní orgán je pak povinen, pokud správní soud shledá žalobu důvodnou, respektovat, že řízení zahájeno bylo, a vydat meritorní

¹⁴⁴ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012. 323 s. Teoretik. ISBN 978-80-87576-22-9. S. 118.

rozhodnutí v posuzované věci. K opačnému závěru je zapotřebí dospět v případech řízení zahajovaných z moci úřední, neboť u nich se lze pouze domáhat vydání meritorního rozhodnutí, nikoli ukládat povinnost k zahájení samotného řízení.

V souvislosti s již řečeným je vhodné zmínit velice specifické případy při přijímání žádostí k dlouhodobému a trvalému pobytu podle zákona o pobytu cizinců. V současné době existují velké komplikace při jejich podávání na zastupitelských úřadech. Cizinci by měli nejprve prostřednictvím systému Visapoint získat „právo“ takovou žádost podat, resp. získat „časové okénko“ v úředních hodinách příslušného zastupitelského úřadu, aby se mohli dostavit a osobně podat žádost o příslušný pobytový titul. Cizinci z důvodu velice obtížně proveditelné registrace v systému Visapoint, neboť ten mnohdy vůbec neumožňoval získání termínu k návštěvě zastupitelského úřadu, využívali řady nedůstojných, alternativních způsobů, jakými dostat žádosti do dispozice zastupitelských úřadů. Jedním z těchto způsobů, který byl v hojné míře využíván, bylo přiložení žádosti o pobytové oprávnění k stížnosti na jednání pracovníka zastupitelského úřadu, který nepřevzal od cizince žádost, neboť ten neměl sjednaný čas pro její podání. K takovým situacím je nutné přistupovat jako k žádostem, které byly řádně podané, neboť *„podle dosavadní judikatury není řádná registrace žadatele v systému Visapoint podmínkou pro zahájení příslušného správního řízení.“*¹⁴⁵ Následně proto docházelo k nečinnosti zastupitelských úřadů, které přistupovaly k podaným žádostem jako k žádostem nepodaným předepsaným způsobem a nezpůsobujícím zahájení řízení. *„Podstatné je, že žádost byla v souladu s § 70 odst. 1 zákona o pobytu cizinců podána na úředním tiskopise a dostala se do dispozice příslušného zastupitelského úřadu – velvyslanectví. (...) Při posouzení sporné otázky, zda bylo řízení zahájeno a zda tedy bylo povinností Ministerstva vnitra [§ 165 písm. j) zákona o pobytu cizinců] o žádosti žalobce rozhodnout, je třeba vycházet z § 44 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, podle něhož je řízení o žádosti zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení, došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Ve správních řízeních lze pro formu podání žádosti využít všech způsobů uvedených v § 37 odst. 4 správního řádu, tj. písemně, ústně do protokolu anebo v elektronické podobě podepsané zaručeným elektronickým podpisem, případně dalšími způsoby, je-li potvrzeno, popřípadě*

¹⁴⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2016, č. j. 1 Azs 281/2015 – 34.

doplněno, některým z uvedených způsobů ve lhůtě pěti dnů.¹⁴⁶ Lze tedy uzavřít, že v případě cizinců žádajících o pobytový titul, kteří nevyužijí registrace v systému Visapoint a podaří se jim jiným způsobem dostat do sféry zastupitelského úřadu jejich žádost, dojde tímto okamžikem k zahájení řízení a pokud takovou skutečnost zastupitelský úřad nerespektuje, dopouští se nečinnosti, proti které se cizinec může domáhat ochrany nečinnostní žalobou.

Situace, které umožňují soudně se domáhat ochrany proti nečinnosti, velice výstižně upravil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku: *„Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nemá místo v jakémkoli případě pasivity správního orgánu, ale pouze tehdy, pokud hmotné právo zakládá subjektivní nárok žalobce na vydání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení. Nelze s úspěchem podat žalobu proti nečinnosti v případech, kdy právní předpisy nezakládají povinnost správního orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, tak je tomu zejména v případech, kdy je podání toliko podnětem – sdělením rozhodných skutečností, a nikoli návrhem, kterým je správní řízení zahájeno. Žalobou na ochranu proti nečinnosti se nelze domáhat toho, aby bylo správnímu orgánu uloženo zahájit řízení, ale jen toho, aby vydal – v řízení již zahájeném – rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Další podmínkou přípustnosti žaloby je, aby zvláštní zákon nespojoval s nečinností správního orgánu fikci rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek. Fikce rozhodnutí je sama o sobě již dostatečným prostředkem ochrany proti nečinnosti a nelze již v případě nespokojenosti s jejím obsahem se domáhat změny žalobou na ochranu proti nečinnosti. Nicméně není vyloučena možnost podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu.“¹⁴⁷*

5.1.2 Pasivní žalobní legitimace

Procesní postavení žalovaného je upraveno v § 79 odst. 2 s. ř. s., jímž je určena vedle žalobce další osoba, která je účastníkem soudního řízení. Žalovaným je v případě nečinnostní žaloby správní orgán, který je podle žaloby nečinný, čili ten správní orgán, jenž dle tvrzení žalobce měl povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení, ale neučinil tak. Právě v pasivní legitimaci lze spatřovat jeden z nejpodstatnějších rozdílů oproti řízení o žalobě proti rozhodnutí správního

¹⁴⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2016, č. j. 1 Azs 164/2016 – 27.

¹⁴⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, č. j. 4 Ans 10/2006 – 59.

orgánu zakotveného v § 65 a násl. s. ř. s., neboť v takovém řízení je žalovaný určen přímo zákonem, nikoli na základě tvrzení žalobce. Z tvrzení žalobce je zapotřebí vycházet vždy, a to i tehdy, kdy není postaveno na jisto, že objektivně existuje povinnost k činnosti. Správní soud hodnotí teprve při věcném posouzení žaloby, zda skutečně existuje povinnost správního orgánu konat (vydat rozhodnutí či osvědčení) či nikoli, ale v okamžiku řešení procesních otázek není pro soud tato skutečnost rozhodující.¹⁴⁸ Přesto však, pokud soud shledá určité pochybnosti v označení žalovaného, měl by ještě před vydáním rozhodnutí žalobce poučit ve smyslu § 36 odst. 1 s. ř. s., zejména pokud z okolností vyplývá, že k záměně došlo zcela omylem. U složitějších případů může správní soud využít výzvy ve smyslu § 37 odst. 5 s. ř. s. namísto poučení dle § 36 odst. 1 s. ř. s. Pokud žalobce přesto neuvede označení žalovaného do souladu s platnou právní úpravou, krajský soud se s takovou vadou vypořádá při věcném posouzení žaloby tak, že nečinnostní žalobu zamítne. V každém případě musí správní soudy vždy pečlivě zvážit, zda k takovému vstřícnému kroku přistoupí, nicméně přílišná přísnost také není žádoucí a mohla by způsobit až zásah do ústavního práva žalobce na spravedlivý proces.

Správné určení žalovaného nesmíme označovat za podmínku řízení, jedná se totiž o otázku meritorní, předurčující rozhodnutí ve věci. S tím souvisí již zmíněné, že pokud žalobce označí nesprávný správní orgán jako žalovaného, soud žalobu zamítne, neboť není povinností soudu zkoumat, kterému správnímu orgánu byla svěřena pravomoc vydat rozhodnutí a je tedy příslušným správním orgánem k vydání rozhodnutí či osvědčení. Obecně lze však konstatovat, že není příliš obtížné určit správný správní orgán, ke komplikacím častěji dochází u zásahových žalob než u žalob nečinnostních. Každopádně existuje řada případů, u nichž určení pasivní legitimace způsobí značné potíže, které mohou vyústit až v předložení věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Tak tomu bylo v případě určení příslušného správního orgánu k vydání rozhodnutí o žádosti o vízum či o povolení k pobytu.¹⁴⁹ Rozšířený senát dospěl k závěru, že pouze Ministerstvo vnitra je příslušným orgánem k vydání rozhodnutí, kterým se končí ve zmiňovaných řízeních podle zákona o pobytu cizinců. Zastupitelské úřady ani Ministerstvo zahraničních věcí nemají kompetence k vydání meritorního

¹⁴⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2003, č. j. Na 249/2003 – 9.

¹⁴⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 7 Azs 227/2016 – 36.

rozhodnutí, mohou pouze činit dílčí procesní úkony v řízení o žádosti o udělení víza či udělení povolení k pobytu.

Správní soud musí vzít vždy na vědomí jakoukoli změnu ve skutkovém stavu. Typickým případem je změna místní příslušnosti, žalovaným správním orgánem se tehdy stane jiný správní orgán a krajský soud musí dále pokračovat v soudním řízení s příslušným správním orgánem.¹⁵⁰ Zmíněná situace týkající se změny příslušnosti odpovídá povinnosti správního soudu rozhodovat o nečinnosti žalobě na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí, což stanovuje § 81 s. ř. s. Jistě je vhodné v tomto případě zmínit také zásadu „*iura novit curia*“ neboli „*soud zná právo*“, která se aplikuje na právní hodnocení správně zjištěného skutkového stavu.

Co se týče přechodu věcné příslušnosti v průběhu již zahájeného soudního řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu, aplikují se závěry plynoucí z judikatury týkající se řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2011, č. j. 4 Aps 3/2011 – 58 judikuje: „*Lze tedy shrnout, že v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. je za použití analogie podle § 69 s. ř. s. žalovaným přímo ze zákona také správní orgán, na něhož přešla působnost správního orgánu, který podle žalobního tvrzení nezákonný zásah provedl.*“ V rámci procesního nástupnictví se tedy žalovaným stane správní orgán, na něhož působnost přešla a není následně zapotřebí o změně vydávat žádné usnesení. Ačkoli se analogií využije ustanovení § 69 s. ř. s. pro přechod působnosti, nelze aplikovat také větu první předmětného ustanovení a tedy, že žalovaným je správní orgán, který ve věci rozhodl jako poslední. Žalovaným může být jak správní orgán I. stupně, který nevydal prvostupňové rozhodnutí, ale i odvolací správní orgán, který je nečinný s vydáním rozhodnutí o odvolání. Pasivně legitimovaný může být také správní orgán, který rozhodoval v již zahájeném řízení o mimořádném opravném prostředku.

Žalobce a žalovaný nejsou jedinými osobami, které se participují na řízení o ochraně proti nečinnosti, neboť na řízení se mohou podílet také osoby zúčastněné. Zúčastněné osoby upravuje § 34 odst. 1 s. ř. s., jenž definuje osoby

¹⁵⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2007, č. j. 5 Ans 3/2007 – 55.

zúčastněné na řízení jako ty, 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 řízení a výslovně oznámily, že budou svá práva na řízení uplatňovat. „Z doslovné citace předmětného ustanovení sice vyplývá, že osoby zúčastněné na řízení přicházejí v úvahu pouze, domáhá-li se žalobce žalobou na ochranu proti nečinnosti vydání rozhodnutí; toto ustanovení je však třeba analogicky aplikovat také na řízení o žalobách na ochranu proti nečinnosti, jimiž se žalobce domáhá vydání osvědčení. Ani v takovýchto případech totiž není vyloučeno, že mohou existovat subjekty, jejichž práva byla především nevydáním osvědčení dotčena. Trvání na doslovném výkladu by tak v mnoha případech vedlo k nepřijatelnému odepření práva na přístup k soudu.“¹⁵¹ V řízení o žalobě proti nečinnosti, v němž se vyskytovala osoba zúčastněná na řízení, se žalobkyně domáhala vydání rozhodnutí ve věci návrhu na nařízení odstranění nepovolených stavebních prací. V příkladném řízení byla shledána nečinnost žalovaného správního orgánu v tom, že v reakci na podnět žalobkyně, zda nedošlo k nepovoleným stavebním pracím a úpravám narušujícím statiku domu či pracím, které sice nenarušují statiku domu, ale byly prováděny bez stavebního povolení, si neobstaral odborné stanovisko autorizované osoby v oboru stavebnictví či odborný nebo znalecký posudek. Teprve po obstarání zmíněných podkladů měl žalovaný rozhodnout, zda bude či nebude zahájeno řízení o odstranění stavby. Nicméně osobou zúčastněnou v takovém případě byla osoba, která prováděla předmětné stavební práce, k nimž bylo vyžadováno stavební povolení.¹⁵²

5.2 Lhůta pro podání žaloby

Správní soudy se zabývají žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu pouze za předpokladu, že byla podána ve lhůtě pro podání žaloby, a to až do jejího uplynutí. Jestliže je žaloba podána po uplynutí lhůty, je nezbytné, aby soud přistoupil k postupu podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. a žalobu jako opožděnou odmítnul.¹⁵³ Lhůta pro podání žaloby je zakotvena v § 80 s. ř. s. a z povahy věci k této lhůtě přistupujeme jako k lhůtě procesní, dle odst. 2

¹⁵¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 8. 2007, č. j. 1 Ans 3/2007 – 235.

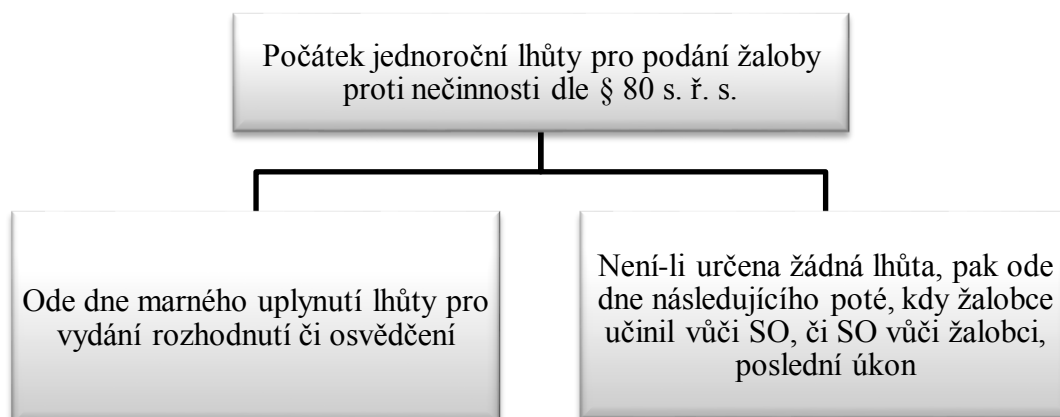
¹⁵² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2010, č. j. 5 Ans 5/2009.

¹⁵³ ŠIMÍČEK, Vojtěch; POTĚŠIL, Lukáš. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Leges, 2014. 1151 s. Komentátor. ISBN 978-80-7502-024-6. S. 764.

předmětného ustanovení nelze prominout případné zmeškání této lhůty. K úpravě § 80 odst. 2 s. ř. s. lze přistupovat jako k ustanovení speciálnímu, které je výjimkou z § 40 odst. 5 s. ř. s. Ustanovení § 40 odst. 5 s. ř. s. umožňuje, aby předseda senátu z vážných omluvitelných důvodů na žádost zmeškání lhůty k provedení úkonu prominul, nestanoví-li zákon jinak.

Lhůta pro podání žaloby upravená v § 80 s. ř. s. je stanovena na 1 rok ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení. Počátek běhu lhůty vychází ze dvou možností, přičemž vždy však započíná běžet ode dne následujícího, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek běhu lhůty, což dokládá ustanovení § 40 odst. 1 s. ř. s. Poslední den lhůty se musí shodovat svým označením se dnem, který určil počátek lhůty dle § 40 odst. 2 s. ř. s.

Tabulka 8: Určení počátku lhůty pro podání nečinnostní žaloby



Zdroj: Soudní řád správní.

Jednou z variant pro určení počátku běhu lhůty je marné uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí či osvědčení, takové určení nečiní žádné obtíže. Jednoduše není-li vydáno rozhodnutí ve lhůtě k tomu určené, nastává nečinnost správního orgánu. Lhůta pro vydání rozhodnutí je obecně stanovena v § 71 správního řádu, což je blíže upraveno v kapitole třetí této práce. Samozřejmě i zde je nezbytné bezvýsledné vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti před podáním nečinnostní žaloby, jestliže je právní předpisy umožňují.

Druhá možnost, jak stanovit počátek běhu jednorocní lhůty pro vydání rozhodnutí či osvědčení, spočívá v situaci, kdy není zvláštním zákonem určena žádná lhůta pro vydání rozhodnutí či osvědčení. Taková situace je řešena způsobem, že lhůta

pro vydání rozhodnutí započne běžet ode dne následujícího poté, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem proti žalobci učiněn poslední úkon, což vyplývá přímo z § 80 odst. 1 s. ř. s. Reakcí na takový úkon měl být další úkon, který by přiblížil řízení k vydání rozhodnutí či osvědčení, avšak z různých důvodů k němu již nedošlo, a nastal tak nečinnostní stav v rámci řízení. Není nikterak podstatné, kdo poslední úkon učinil, co však je nesmírně důležité, je okamžik, kdy se takový úkon dostal do povědomí žalobce. Takový okamžik je mnohdy zaměňován s okamžikem, kdy byl takový úkon učiněn, což však není totožné. Bližší specifikaci předmětného „posledního úkonu“ ve smyslu úkonu dle § 80 odst. 1 s. ř. s. poskytl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku: „*Za takové úkony je třeba považovat procesní úkony účastníků řízení nebo správního orgánu ve správním řízení. (...) Takovýmto úkonem není samotná urgence vyřízení, či sdělení správního orgánu, že má za to, že nejsou dány důvody, aby ve věci dále rozhodoval.*“¹⁵⁴ Za úkon ve smyslu § 80 odst. 1 s. ř. s. lze tedy považovat procesní úkony účastníka řízení či správního orgánu ve správním řízení, jako je např. návrh na zahájení řízení, vyjádření k podkladům rozhodnutí před jeho vydáním, odvolání proti rozhodnutí, vyznění o odvoláních podaných dalšími účastníky řízení a mnohé další. S názorem Nejvyššího správního soudu nelze jinak než se ztotožnit, neboť opačný výklad by byl zcela kontraproduktivní. Pokud bychom za poslední úkon považovali také urgenci či sdělení správního orgánu, že ve věci již dále postupovat nehodlá, znamenalo by to, že v důsledku mimoprocesního úkonu počala běžet lhůta nová, což by ve svém důsledku fakticky negovalo smysl této zákonné lhůty.¹⁵⁵

Specifická situace nastane tehdy, požádá-li návrhovátelem ve smyslu § 35 odst. 8 s. ř. s. o osvobození od soudních poplatků nebo o ustanovení zástupce. Tehdy po dobu od podání takové žádosti až do právní moci rozhodnutí soudu neběží lhůta pro podání žaloby. Taková situace je charakterizována jako doba, po kterou se potencionální žalobce obrací na soud, aby si obstaral záležitosti důležité pro případné následující vedení soudního řízení.

Pro správné určení počátku běhu lhůty pro podání žaloby je vhodné nahlédnout do judikatury, kde lze nalézt celou řadu rozhodnutí, která se věnují právě určení

¹⁵⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2006, č. j. 8 Ans 3/2005 – 107.

¹⁵⁵ ŠMÍČEK, Vojtěch; POTĚŠIL, Lukáš. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Leges, 2014. 1151 s. Komentátor. ISBN 978-80-7502-024-6. S. 765.

včasnosti žaloby. Velice významným se stal rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2013, č. j. 5 Ans 4/2012 – 20, který upravuje problematiku určení počátku běhu lhůty pro podání žaloby v případě, kdy je řízení přerušeno podle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu, tedy řízení je usnesením přerušeno současně s výzvou k odstranění nedostatků žádosti podle § 45 odst. 2 SpŘ. V takovém případě se pořádková lhůta pro vydání rozhodnutí správního orgánu staví dle § 65 odst. 1 správního řádu zpětně ode dne, kdy nastal některý z důvodů uvedených v § 64 odst. 1 SpŘ. Jednalo se o situace, kdy je správnímu orgánu doručena žádost, jež je stížena vadami, proto ke stavení běhu lhůty pro vydání rozhodnutí dojde od okamžiku zahájení řízení. Je proto důležité mít na paměti, že okamžikem, od něhož se staví lhůta, není den přerušování řízení či den oznámení výzvy podle § 45 odst. 2 správního řádu k odstranění vad žádosti. K opětovnému běhu lhůty dojde teprve až patnáctým dnem ode dne skončení přerušování řízení. *„K tomu, aby se tak stalo, je ovšem podle názoru Nejvyššího správního soudu třeba, aby tato lhůta pro vydání rozhodnutí byla v době přerušování řízení stále zachována, tedy aby nedošlo před přerušováním řízení k jejímu marnému uplynutí.“*¹⁵⁶ Může nastat situace, kdy teprve po uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí správní orgán řízení přeruší, takový postup je však nepřijatelný, neboť by tím byl účastník řízení vystaven překvapivé situaci, v níž by došlo k radikální změně okolností v souvislosti s určením počátku lhůty pro podání nečinnostní žaloby. *„Počátek lhůty pro podání nečinnostní žaloby proto musí být pro účastníka správního řízení a potenciálního žalobce stanoven jednoznačně, tedy zejména tak, aby v situaci, kdy je nutno na základě dosavadního průběhu správního řízení dospět k závěru, že lhůta pro vydání rozhodnutí již uplynula, se mohl spolehnout na to, že nyní může během jednoho roku od uplynutí uvedené pořádkové lhůty - a za splnění ostatních procesních podmínek - skutečně podat nečinnostní žalobu.“*¹⁵⁷

K pochybnostem ohledně určení běhu lhůty může dojít v situaci, v níž odvolací správní orgán zrušil napadené rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc mu vrátil k dalšímu projednání. *„To znamená, že okamžikem nabytí právní moci zrušovacího rozhodnutí (...) začala běžet nová lhůta pro vydání rozhodnutí podle § 71 správního řádu.“*¹⁵⁸ V takovém řízení by běžela správnímu orgánu

¹⁵⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2013, č. j. 5 Ans 4/2012 – 20.

¹⁵⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2013, č. j. 5 Ans 4/2012 – 20.

¹⁵⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2011, č. j. 2 Ans 11/2011 – 95.

I. stupně nová lhůta, v níž musí vydat rozhodnutí, jinak by bylo možné uplatnit žádost o opatření proti nečinnosti.

V souvislosti s určením počátku běhu lhůty pro podání žaloby stojí jistě za zmínku rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 2. 2013, č. j. 10 A 126/2012 - 45 a na to navazující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, č. j. 6 Ans 5/2013 – 47, kterým bylo rozhodnuto o kasační stížnosti proti rozsudku zmíněného krajského soudu.

V rozsouzené věci bylo vydáno děkanem Teologické fakulty Jihočeské univerzity rozhodnutí, kterým bylo ukončeno studium žalobce z důvodu, že nesplňuje požadavky vyplývající ze studijního programu podle studijního a zkušebního řádu. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které bylo rektorem Univerzity zamítnuto a napadené rozhodnutí potvrzeno. Žalobce následně podal žalobu proti rozhodnutí ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích, který napadené rozhodnutí zrušil pro vady řízení a věc vrátil rektorovi k dalšímu řízení.¹⁵⁹ Nicméně totožná situace se opakovala znovu a krajský soud opět zrušil rozhodnutí rektora v téže věci a vrátil věc k dalšímu řízení. Následně rektor již o odvolání nerozhodl, a žalobce proto podal žalobu na ochranu proti nečinnosti, ta však byla krajským soudem odmítnuta, neboť žalobce nevyčerpal veškeré možné prostředky na ochranu proti nečinnosti. Žalobce v reakci na to podal MŠMT žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, které však závadný stav neodstranilo. Žalobce proto podal opětovně žalobu proti nečinnosti správního orgánu, která již splňovala veškeré podmínky, a byla proto projednána. Krajský soud vyhodnotil žalobu jako důvodnou a přikázal žalovanému ve věci rozhodnout ve lhůtě 30 dnů ode dne nabytí právní moci rozsudku. Žalovaný proti rozhodnutí krajského soudu podal kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu, který rozsudek krajského soudu potvrdil a kasační stížnost zamítl. Nejvyšší správní soud své rozhodnutí odůvodnil mimo jiné následujícím názorem: *„Nutno předeslat, že podání žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti dle § 80 spr. ř. není žádnou lhůtou ohraničeno. Lhůta jednoho roku omezuje z hlediska včasnosti pouze podání samotné žaloby na ochranu proti nečinnosti ke správnímu soudu ve smyslu § 80 s. ř. s. To znamená, že i po uplynutí roční lhůty pro podání*

¹⁵⁹ Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 2. 2013, č. j. 10 A 126/2012 – 45.

žaloby na ochranu proti nečinnosti lze podat u nadřízeného správního orgánu žádost dle § 80 odst. 3 spr. ř. a nadřízený správní orgán má povinnost o takové žádosti rozhodnout, resp. nemůže ji z formálních důvodů (např. pro opožděnost) odmítnout. Rozhodnutí nadřízeného správního orgánu o opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 4 spr. ř. nepochybně také zakládá (podobně jako kasační rozsudek správního soudu – srov. odstavec [23] tohoto odůvodnění) běh nové lhůty pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 80 odst. 1 in fine s. ř. s., a to i kdyby ta původní již uplynula (srov. v této souvislosti rozsudek Nejvyššího správního soudu z 10. 12. 2012 č. j. 2 Ans 14/2012-41, publikovaný pod č. 2785/2013 Sb. NSS). Opačný výklad, tzn., že opatření proti nečinnosti ze strany nadřízeného správního orgánu nepřerušuje lhůtu pro podání žaloby na ochranu před nečinností správního orgánu, by zcela popřel smysl institutu opatření proti nečinnosti podle správního řádu a subsidiaritu soudní ochrany veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob. Opatřením proti nečinnosti zesílená a zdůrazněná povinnost správního orgánu vydat rozhodnutí by se paradoxně (a absurdně) stala v důsledku uplynutí původní roční lhůty soudně nevymahatelnou. Jinak řečeno, primární prostředek ochrany v rámci veřejné správy, jímž je podle správního řádu žádost nadřízenému správnímu orgánu o uplatnění opatření proti nečinnosti, by byl pouze zdržením, v jehož důsledku by účastník mohl přijít o možnost domoci se ochrany před soudem.¹⁶⁰ Tímto postupem je v nejširší míře zajištěno základní právo na soudní ochranu, opačnými postupy by byla žalobci odepřena možnost domáhat se řádně a přezkoumatelným způsobem projednání své věci ve správním soudnictví a dosáhnout zákonného a konečného rozhodnutí. V posuzované věci jsem chtěla poukázat i na to, jakými zdlouhavými peripetemi může věc procházet, než bude pravomocně rozhodnuta.

5.3 Podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu

Žaloba musí být podatelem podána věcně a místně příslušnému soudu podle § 7 s. ř. s. a dnem doručení žaloby soudu je dle § 32 s. ř. s. řízení o žalobě zahájeno.

¹⁶⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, č. j. 6 Ans 5/2013 – 47.

Kromě požadavků níže zmiňovaných je nezbytné, aby žaloba byla také opatřena podpisem žalobce případně jeho zástupce. Forma podpisu se bude odvíjet od způsobu podání. Využije-li žalobce provozovatele poštovních služeb nebo osobně doručí žalobu na podatelnu soudu, je pak nutné žalobu v písemné podobě opatřit vlastnoručním podpisem. Takový způsob byl dříve tím nejběžnějším, postupem času jeho četnost však slábne a naopak podání v elektronické formě se stává stále častějším. Žaloba doručovaná elektronicky musí být opatřena uznávaným elektronickým podpisem. Žalobu lze doručit soudu také prostřednictvím datové schránky, což je též velice častý způsob podání žaloby. Je-li žaloba podána datovou schránkou, není zapotřebí její zpětné potvrzení, jak ukládá § 37 odst. 2 s. ř. s. Nejvyšší správní soud judikoval k této problematice, jaký okamžik je rozhodný pro určení, kdy bylo podání soudu doručeno. Podání učiněná vůči orgánu veřejné moci prostřednictvím datové schránky nemají právní úpravu, která by určovala okamžik doručení, je proto zapotřebí užít ustanovení o běhu lhůt zakotvené v § 40 s. ř. s. Dikce ustanovení § 40 odst. 4 s. ř. s. explicitně stanoví, že lhůta je zachována, bylo-li podání v poslední den lhůty předáno soudu nebo jemu zasláno prostřednictvím držitele poštovní licence, popřípadě zvláštní poštovní licence anebo předáno orgánu, který má povinnost jej doručit, nestanoví-li tento zákon jinak. *„Předáním soudu je přitom v případě podání učiněného prostřednictvím datové schránky nutno rozumět již okamžik dodání (tj. okamžik, od kterého je datová zpráva dostupná v datové schránce příjemce zprávy – zde krajského soudu), a nikoli okamžik, kdy se soud s obsahem tohoto podání seznámí po přihlášení do své datové schránky tak, jak upravuje § 17 odst. 3 zákona č. 300/2008 Sb.“*¹⁶¹ Velkou výhodou možnosti učinit podání elektronickým způsobem je, že již nemusí být brán ohled na pracovní dobu a podání může být učiněno i po jejím uplynutí.

V souvislosti s tím je vhodné zmínit problematiku spojenou s podáním žaloby prostřednictvím České pošty v podobě doporučené služby dopis online na serveru www.postservis.cz nazývané jako hybridní pošta. Využije-li účastník řízení této služby, pak musí zohlednit také skutečnost, že podáním zásilky se rozumí příjem podkladů k tisku na server hybridní pošty, jsou-li podání učiněny v pracovní den do 16:00 hod, budou ještě tentýž den předány do poštovního provozu. Spornou se pak stane situace, když bude podání učiněno v poslední den lhůty, avšak až

¹⁶¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2010, č. j. 9 Afs 28/2010 – 79.

po uplynutí 16:00 hod. S takovou situací se setkal Krajský soud v Českých Budějovicích a vypořádal se s ní v rozsudku ze dne 22. 2. 2017, č. j. 55A 5/2016 - 41 následujícím způsobem: „V daném případě nelze rovněž vycházet z tzv. podacího lístku k podané elektronické objednávce, dokladu o využití služby Post servis a o předání elektronického souboru „request.xml“ s kódem objednávky, neboť jak plyne ze strany 11 a 12 uživatelské příručky služby „dopis online 2015“ dostupné online na: [https://online.postservis.cz/Downlad/dopis online, dopis online 2015 návod pdf](https://online.postservis.cz/Downlad/dopis%20online,%20dopis%20online%202015%20n%C3%A1vod%20pdf)), podací lístek o tomto online zadání zásilky (nikoliv poštovní zásilky), slouží jen pro účel následné kontroly či reklamace. Soud má za to, že tento podací lístek nemá ve vztahu k okamžiku předání poštovní zásilky ve smyslu zákona o poštovních službách vypovídající hodnotu ohledně zachování lhůty. Dohoda účastníka správního řízení s provozovatelem poštovních služeb o jiném způsobu doručování nemůže způsob doručování dle platného právního předpisu nahradit. Soud proto uzavřel, že nelze na základě soukromoprávního ujednání ohledně služby Post servis mezi žalobcem a provozovatelem poštovních služeb měnit veřejnoprávní podmínky určené pro zachování lhůty v případě předání listinné zásilky k poštovní přepravě správnímu orgánu.“¹⁶² Závěrem bych k hybridní poště uvedla, že dojde-li k předání podkladů k odeslání po 16:00 hodině posledního dne lhůty, nedojde k zachování takové lhůty.

Dalším způsobem, který lze užít pro podání žaloby je ústní forma zapsaná do protokolu, což však není příliš časté. Žaloba podaná prostřednictvím běžného e-mailu nebo faxem bez zaručeného elektronického podpisu musí být do tří dnů potvrzena podáním shodného obsahu některou ze zákonem stanovených forem nebo předložením originálu podání.¹⁶³ Není-li tak učiněno, k podání se nepřihlíží a řízení o žalobě se vůbec nezahajuje.

Na žalobě dále musí být uveden datum vyhotovení. V případě podání žaloby prostřednictvím elektronické komunikace není na žalobce kladen požadavek, aby byly žaloby předloženy v potřebném počtu stejnopisů, v opačném případě však ano. Žalobce musí ke své žalobě připojit také veškeré listiny, jichž se dovolává, včetně případné plné moci, apod. Pokud je žalobce v řízení

¹⁶² Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 22. 2. 2017, č. j. 55A 5/2016 – 41.

¹⁶³ ŠIMÍČEK, Vojtěch; POTĚŠIL, Lukáš. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Leges, 2014. 1151 s. Komentátor. ISBN 978-80-7502-024-6. S. 767.

zastoupen, musí své zastoupení doložit plnou mocí. Tehdy je možné, aby byla žaloba podepsána pouze zástupcem žalobce.

Žalobce musí žalobu podat vždy u věcně a místně příslušného soudu, pro jehož určení se aplikuje § 7 s. ř. s. Vedením soudního řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti je věcně příslušným krajský soud, o čemž nejsou vedeny žádné spory. Zpravidla je místně příslušný ten krajský soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, proti jehož nečinnosti žalobce brojí.

Speciální úpravu pro určení místní příslušnosti krajského soudu k řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti poskytuje zákon o pobytu cizinců v ustanovení § 172 odst. 6. Dle předmětného ustanovení je místně příslušným krajský soud, v jehož obvodu je cizinec v den podání žaloby hlášen k pobytu, případně kde se zdržuje, či kde byl zjištěn pobyt cizince. K problémům dojde tehdy, pokud cizinec pobývá v zahraničí, i na takovou situaci však § 172 odst. 6 myslel. „*Pobývá-li cizinec v zahraničí, je místně příslušný krajský soud, v jehož obvodu by měl cizinec po vstupu na území splnit ohlašovací povinnost.*“

Nelze opomenout poplatkovou povinnost související s podáním žaloby dle zákona o soudních poplatcích, jehož splatnost započne současně se vznikem samotné poplatkové povinnosti, což je okamžik podání samotné žaloby. Poplatková povinnost je jednou z podmínek řízení, jejíž nesplnění způsobuje podle § 47 písm. c) s. ř. s. ve spojení s § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích zastavení řízení. Výše soudního poplatku za žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je určena Sazebníkem poplatků ve výši 2.000 Kč.

5.4 Náležitosti žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu

Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu musí splňovat kromě obecných náležitostí podání stanovených v § 37 odst. 3 s. ř. s. také náležitosti požadované § 80 odst. 3 s. ř. s., a to označení věci, v níž se žalobce ochrany proti nečinnosti domáhá, vyličení rozhodujících skutečností, označení důkazů, jichž se žalobce dovolává a návrh výroku rozsudku. Za zvlášť nezbytné požadavky na nečinnostní žalobu je vyličení rozhodujících skutečností a označení důkazů.

Žalobce musí detailně specifikovat procesní postup, v rámci kterého dochází k tvrzené nečinnosti, ačkoli je nečinný správní orgán vázán zákonnou povinností vydat rozhodnutí či osvědčení. V žalobě musí být konkrétně uvedeno, co bylo předmětem řízení. Žalobce nemůže opomenout vylíčit konkrétní skutečnosti, v nichž spatřuje nečinnost žalovaného. Podle komentovaného znění soudního řádu správního by měl žalobce v žalobě uvést, že došlo k zahájení řízení, vhodné by bylo poznamenat, i jakým způsobem k zahájení došlo, a dále zdůraznit, že již žádné další kroky ze strany správního orgánu nebyly činěny.¹⁶⁴ „(...) bylo by též žádoucí, aby žalobce v žalobě uvedl, že průtahy (nečinnost) na straně žalovaného správního orgánu nebyly zapříčiněny jeho přispěním.“¹⁶⁵ Stejně jako v rámci řízení o ochraně proti nečinnosti před správními orgány, ani před soudem se nemůže domáhat ochrany ten, kdo onu nečinnost sám způsobil, či k jejímu vzniku přispěl. V žalobě musí být uvedena podoba uplatněného prostředku ochrany proti nečinnosti v řízení před správními orgány a informace o výsledku takového řízení. Žalobce totiž musí doložit, že již bezvýsledně vyčerpал prostředky sloužící k ochraně proti nečinnosti ve správním řízení.

Požadavek na označení důkazů, jichž se žalobce dovolává, je v podstatě naplněním povinnosti důkazní. Tím je dodržen požadavek, aby veškerá tvrzení žalobce byla náležitě podložena důkazy. Nejčastějšími důkazními prostředky v případě prokazování nečinnosti jsou především listiny. Žalobce musí v žalobě nečinnost správního orgánu nejen tvrdit, ale také svá tvrzení náležitě prokázat navrženými důkazy. Žalobce musí zejména prokázat, že došlo k zahájení správního řízení, a v čem spatřuje nečinnost správního orgánu.

Poslední zákonný požadavek na žalobu, pokud jde o její obsahovou stránku, je návrh výroku rozsudku dle § 80 odst. 3 písm. d) s. ř. s. Požadovaný výrok musí být v souladu s § 81 odst. 2 s. ř. s. Ustanovení § 81 odst. 2 s. ř. s. poskytuje taxativní výčet možností, jakými je správní soud oprávněn rozhodnout.

Žalobce musí v žalobě mimo jiné označit žalovaného, kterým je nečinný správní orgán. V žalobě by měly být dále označeny veškeré osoby zúčastněné na řízení,

¹⁶⁴ ŠIMÍČEK, Vojtěch; POTĚŠIL, Lukáš. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Leges, 2014. 1151 s. Komentátor. ISBN 978-80-7502-024-6. S. 768.

¹⁶⁵ ŠIMÍČEK, Vojtěch; POTĚŠIL, Lukáš. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Leges, 2014. 1151 s. Komentátor. ISBN 978-80-7502-024-6. S. 768.

jsou-li žalobci známy, a to na základě analogické aplikace § 71 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

Není-li žaloba opatřena všemi náležitostmi, ať už obecnými či specifickými, je zapotřebí posoudit, zda takový nedostatek je natolik závažný, že zapříčiní nemožnost pokračovat v řízení. Pokud je však vada vyhodnocena za natolik závažnou, je předseda senátu povinen podle § 37 odst. 5 s. ř. s. vyzvat podatele k opravě či odstranění vad podání, k čemuž mu poskytne lhůtu. Při stanovení délky lhůty je třeba zohlednit okolnosti daného případu, a zda je podatel v takto stanovené lhůtě schopen vady či nedostatky odstranit, případně napravit.

Nejvyšší správní soud v souvislosti s problematikou žalob trpících vadami upozorňuje ve své judikatuře na existenci různých typů žalob, přičemž je vždy zapotřebí jejich striktní rozlišování. Žalobní typ se neposuzuje podle označení žaloby, nýbrž podle obsahu, velice důležitý je správně propracovaný žalobní petit, který je pro soud závazný. Ve věci rozhodované Nejvyšším správním soudem nejenže obsah žaloby nekorespondoval se zněním petitu, ale i sám petit byl rozporný. „*Minil-li původní žalobce podat žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, nemohl se žalobou současně v petitu domáhat, aby správnímu orgánu byla uložena povinnost rozhodnout (...).*“¹⁶⁶ Nejsou-li rozpory obsažené v žalobě odstraněny, způsobí takový stav poškození celého řízení vadou, která může mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, pokud by soud přesto o žalobě rozhodoval.¹⁶⁷

Analogicky by bylo možné na situaci, v níž je petit nesprávně formulovaný, aplikovat § 95 odst. 1 o. s. ř., který umožňuje změnu žaloby, a to včetně petitu, který je v rozporu s žalobními námitkami.

Jak jsem již avizovala, správně-soudní ochrana není poskytována vždy, kdy je správní orgán nečinný, ale pouze v případech, kdy má správní orgán ze zákona uloženou povinnost vydat ve věci rozhodnutí či osvědčení, přičemž se musí jednat pouze o rozhodnutí meritorní povahy, nikoli povahy procesní. Hovoříme-li o osvědčení, pak osoba, která o jeho vydání řádně požádala, musí mít právo na jeho vydání.

¹⁶⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2009, 7 Aps 2/2009 – 197.

¹⁶⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2009, 7 Aps 2/2009 – 197.

Co se týče povinnosti vydat rozhodnutí ve lhůtě, je tím myšlena nejen lhůta zákonná, ale i lhůta přiměřená nebo lhůta stanovená interním normativním aktem. Není-li dodržena některá z takto stanovených lhůt, dopouští se správní orgán nečinnosti, k tomu bych odkázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu. NSS zastává názor, že je-li vytvořena určitá praxe správního orgánu, pak odchýlení se od její ustálené podoby by znamenalo libovůli, která je v právním státě nepřijatelná.¹⁶⁸ V právním státě je třeba dodržovat zásadu zákazu libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení, tato zásada vychází z čl. 1 věty první Listiny základních práv a svobod, dále z ní lze vyvodit princip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí, je-li správnímu orgánu poskytnut prostor pro uvážení.¹⁶⁹ Správního uvážení může být užito i na určení lhůty pro rozhodnutí správního orgánu, není-li lhůta pevně určena konkrétním právním předpisem. Tento závěr Nejvyššího správního soudu podpořil i Ústavní soud, který v nerespektování lhůt stanovených správní praxí spatřuje porušení práva na spravedlivý proces zakotveného v čl. 36 Listiny základních práv a svobod. „*Opakovaným prodlužováním lhůt zasáhly orgány veřejné moci do práva garantovaného v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle kterého má každý právo, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů.*“¹⁷⁰

5.5 Rozhodnutí soudu o nečinnostní žalobě

Samotné rozhodování soudu o žalobě na ochranu proti nečinnosti je upraveno v § 81 s. ř. s., který stanovuje obsahové požadavky na výrok meritorního rozhodnutí ve věci. V případě, kdy nejsou splněny veškeré podmínky řízení, soud rozhoduje formou usnesení o odmítnutí žaloby. Soud usnesením žalobu odmítne také tehdy, vyskytne-li se některá skutečnost předvídaná § 46 s. ř. s. Případně může být řízení usnesením také zastaveno, pokud nastane situace předvídaná § 47 s. ř. s. V ostatních případech soud rozhoduje ve věci meritorně formou rozsudku.

Obecně platí, že soud projednává věci v pořadí, v jakém soudu došly, což stanoví § 56 odst. 1 s. ř. s., avšak žaloba na ochranu proti nečinnosti je soudem projednávána a rozhodována přednostně, což určuje odst. 3 předmětného ustanovení. Takové privilegium je naprosto pochopitelné, neboť o dobu, než soud o nečinnostní žalobě rozhodne, se prodlužuje také doba nečinnosti správního

¹⁶⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005 – 57.

¹⁶⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005 – 57.

¹⁷⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. IV. ÚS 146/01.

orgánu. Smyslem soudní ochrany je přikázat nečinnému správnímu orgánu vydat rozhodnutí či osvědčení, a tím co nejdříve odstranit nezákonnou nečinnost. Na správní soud je proto kladen požadavek, aby o nečinnostní žalobě rozhodoval co nejrychleji. Pokud účastník řízení nabude dojmu, že je soud nečinný, může podle § 174a zákona o soudech a soudcích podat návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu.

V souvislosti s rozhodováním soudu o nečinnostních žalobách, odkazují na níže poznamenané statistické údaje o nečinnostních žalobách vedených u Krajského soudu v Českých Budějovicích v letech 2015 a 2016. V roce 2015 bylo podáno celkem 20 nečinnostních žalob, z nichž však pouze 4 žaloby byly vyřízeny meritorně, přičemž dvakrát došlo k zamítnutí žaloby a pouze ve dvou případech musel krajský soud přistoupit k přikázání správnímu orgánu konat. V ostatních případech byla řízení o nečinnostních žalobách skončena procesními rozhodnutími.

Rok 2016 byl na počet nečinnostních žalob skoupější, ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích jich bylo podáno pouhých 14. Nicméně úspěšnost nečinnostních žalob byla nulová, neboť v pouhých 6 meritorně vyřízených věcech z celkového počtu 14, bylo všech 6 žalob zamítnuto.

Jak bylo již zmíněno, je třeba, aby soudní řízení o nečinnostní žalobě byla vyřizována přednostně. Co se týče délky soudních řízení o žalobě proti nečinnosti před Krajským soudem v Českých Budějovicích, lze konstatovat, že k jejich vyřizování dochází poměrně rychle, zvláště pak v porovnání s průměrnou délkou soudních řízení před správními soudy v České republice, která v roce 2015 činila 433 dnů a v roce 2016 to bylo 396 dnů. Pochopitelně jedná se o průměrnou délku soudních řízení bez ohledu, o jaký typ žaloby se jednalo.

Takový výstup z provedeného průzkumu vypovídá o dodržování principů dobré správy, konkrétně tedy zásady rychlosti a hospodárnosti. Vycházím-li ze získaných údajů, pak správní orgány, které spadají do místní příslušnosti Krajského soudu v Českých Budějovicích, konají zpravidla v poskytnutých lhůtách, a nedochází proto ke vzniku nečinnosti. V ojedinělých případech, v nichž k nečinnosti ze strany správních orgánů došlo a byla podána nečinnostní žaloba, přesto v převážné většině případů začaly samy správní orgány konat, aniž by musel zasahovat soud meritorním rozhodnutím.

Tabulka 9: Řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti vedená u Krajského soudu v Českých Budějovicích

Rok	2015	2016
Počet řízení	20	14
• z toho odmítnuto	6	1
• z toho zamítnuto	2	6
• z toho pro zpětvzetí zastaveno	7	5
• z toho zastaveno z jiných důvodů	3	2
• z toho nařízeno konat	2	0
Maximální délka řízení (dnů)	253	184
Minimální délka řízení (dnů)	6	17
Průměrná délka řízení (dnů)	129	79

Zdroj: Vlastní výzkum provedený průzkumem a vyhodnocením zjištěných informací.

Pro soud je při rozhodování o nečinnosti žalobě rozhodný skutkový stav zjištěný ke dni jeho rozhodnutí podle § 81 odst. 1 s. ř. s. Zde bych opět zmínila rozdíl oproti rozhodování o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, neboť v takovém případě soud rozhoduje na základě skutkového a právního stavu, který byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). V důsledku toho dojde mnohdy k zamítnutí žaloby na ochranu proti nečinnosti, neboť v době mezi podáním žaloby vydáním rozhodnutí soudu může správní orgán vydat rozhodnutí, a odpadne proto předmět řízení. V takovém případě, pokud soud řízení nezastaví pro zpětvzetí žalobce pro uspokojení dle § 47 písm. a) s. ř. s., musel by žalobu zamítnout. V souvislosti s tím odkazuji na rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 9. 2. 2017, sp. zn. 51 A 6/2017.

Geneze souzené věci tkvěla v tom, že žalobkyně podala ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného, jímž bylo Ministerstvo vnitra ČR. Žalovaný, po němž se žalobkyně domáhala vydání rozhodnutí o žádosti o dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny, byl nečinný, když ve lhůtě 270 dnů dle § 169t odst. 6 písm. a) bod 6 zákona o pobytu cizinců nevydal rozhodnutí o žádosti žalobkyně. Proti nečinnosti žalovaného se žalobkyně bránila v souladu s § 80 odst. 3 správního řádu, když požadovala po Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců uplatnění opatření proti nečinnosti. Vzhledem k tomu, že Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců do doby

podání žaloby nečinila žádné opatření proti nečinnosti, uchýlila se žalobkyně k soudní ochraně. Nicméně soud rozhoduje ve věcech nečinnosti vždy dle stavu v době rozhodování, a to již bylo vydáno opatření proti nečinnosti, kterým Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců uložila žalovanému povinnost rozhodnout o žádosti žalobkyně ve lhůtě, která započne běžet ode dne, kdy odpadne překážka, pro niž bylo řízení přerušeno. Z toho důvodu krajský soud vyzval žalobkyni ke sdělení, zda se cítí být postupem správního orgánu uspokojena ve smyslu § 62 odst. 3 s. ř. s. Žalobkyně krajskému soudu sdělila, že je postupem správního orgánu uspokojena, a proto krajský soud řízení v souladu s § 62 odst. 4 s. ř. s. zastavil.

Pokud by soud takovou skutečnost nevzal v potaz a přesto vydal rozhodnutí, jímž by ukládal správnímu orgánu povinnost ve věci rozhodnout, pak by takové rozhodnutí zcela postrádalo logiku. *„Nadto lze ještě doplnit, že správní soud v řízení o této žalobě nemůže pouze deklarovat, že k nečinnosti došlo, to není smyslem této žaloby, neboť ten spočívá v ochraně žalobcova práva na vydání rozhodnutí či osvědčení.“¹⁷¹*

Soud je dále povinen posoudit, zda správní orgán, který je označen jako žalovaný, je skutečně tím správním orgánem, který je povinen vydat rozhodnutí ve věci či osvědčení. Soud totiž nemůže uložit povinnost někomu, kdo nebyl účastníkem soudního řízení.

Pro mne se stalo překvapivým, že v řízení o nečinnostní žalobě není založena povinnost soudu, vyžádat si správní spis, jako je tomu v řízení o žalobě proti rozhodnutí dle § 74 s. ř. s. Pouze pokud by pro soud byl správní spis nezbytný k řádnému zjištění skutkového stavu a posouzení důvodnosti žaloby, vyžádá si soud spisový materiál u příslušného správního orgánu. Aby bylo naplněno právo být slyšen, musí soud vyzvat žalovaného, aby se vyjádřil k podané žalobě, neboť v opačném případě by byla narušena rovnost mezi účastníky řízení.

5.5.1 Důvodnost a nedůvodnost žaloby

Správní soud nehodnotí existenci nečinnosti jako podmínku řízení, nýbrž jako otázku meritorního posouzení důvodnosti žaloby. Nejvyšší správní soud ve svém

¹⁷¹ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012. 323 s. Teoretik. ISBN 978-80-87576-22-9. S. 118.

rozsudku č. j. 8 Ans 1/2009-72 poukázal na povinnost soudu v případě, kdy nenařídí jednání: „(...), zjistit skutkový stav přímo k datu rozhodování a mít s určitostí potvrzeno, že správní orgán předmětné rozhodnutí nevydal. (...) Bylo proto povinností soudu, aby zkoumal, zda skutečně došlo či nedošlo k vydání takového rozhodnutí, a pokud měl pochybnosti, nařídít ve věci jednání. Samozřejmě především stěžovatel měl informovat krajský soud o tom, že v průběhu zahájeného řízení vydal rozhodnutí. Nejvyšší správní soud ze spisů zjistil, že jej stěžovatel zaslal žalobci, krajskému soudu však nikoli. Pokud měl stěžovatel nebo žalobce zájem na tom, aby soud rozhodoval na základě úplných podkladů, bylo zcela namístě předmětné rozhodnutí zaslat také soudu, čímž by účastníci předešli následným nesrovnalostem a prodlužováním řízení, i samostatnému řízení o kasační stížnosti.“¹⁷² Z uvedeného tedy vyplývá, že krajský soud si musí vždy ověřit ke dni svého rozhodnutí, zda nedošlo k vydání rozhodnutí nebo osvědčení ze strany správního orgánu, jehož nečinnost se stala předmětem řízení. Co správní soud nesmí před vydáním rozhodnutí opomenout zjistit, je, zda byla nečinnost způsobena výhradně ze strany správního orgánu, či se na ni určitou měrou podílel také žalobce, neboť dovolávat se ochrany před nečinností nemůže osoba, která ji sama způsobila (viz § 71 odst. 5 správního řádu).

Správní soud zjišťuje existenci nečinnosti podle toho, zda vyvstalo veřejné subjektivní právo na vydání rozhodnutí ve věci samé nebo na vydání osvědčení, avšak v důsledku nečinnosti zůstalo toto právo nenaplněno. Ochrana proti nečinnosti je poskytována také tehdy, bylo-li právo nebo povinnost soukromoprávní povahy. „Nejvyšší správní soud uzavírá, že ochranu proti nečinnosti nelze odepřít pouze z toho důvodu, že hmotně-právní nárok je povahy soukromoprávní.“¹⁷³

Důvodnou tedy bude žaloba pouze tehdy, zjistí-li soud, že žalovaný správní orgán je ke dni vydání rozhodnutí soudu nečinný v naplnění své povinnosti vydat správní rozhodnutí či osvědčení. Nebude-li však prokázána nečinnost žalovaného správního orgánu, nezpůsobí to odmítnutí žaloby pro nesplnění podmínek řízení, nýbrž dojde k zamítnutí žaloby pro nedůvodnost. Takový závěr konstatoval ve svém rozsudku také Nejvyšší správní soud: „Rozšířený senát tedy uzavřel,

¹⁷² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2010, č. j. 8 Ans 1/2009 - 72

¹⁷³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2004, č. j. 5 As 31/2003 – 49.

*že posouzení toho, zda je správní orgán nečinný ve smyslu § 79 s. ř. s., je otázkou důvodnosti žaloby (součástí rozhodnutí ve věci samé), nikoliv otázkou existence podmínek řízení.*¹⁷⁴

Shledá-li krajský soud žalobu důvodnou, pak svým rozsudkem uloží žalovanému správnímu orgánu povinnost vydat v poskytnuté lhůtě rozhodnutí či osvědčení, avšak již neurčuje obsah správního rozhodnutí. Lhůta poskytnutá žalovanému musí být nejen přiměřená, ale také nesmí být delší než lhůta stanovená zvláštním zákonem. Co se týče přiměřenosti lhůty, jíž se podrobně věnuje kapitola 3.2 této práce, musí být při jejím určení zohledněn předmět řízení, složitost věci, množství a povaha účastníků, ale také fáze, v níž se správní řízení právě nachází.

Je třeba znovu podotknout, že soud nerozhoduje v soudním řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu namísto nečinného správního orgánu, neboť by tím nahrazoval moc výkonnou mocí soudní, což je nepřípustné, nelze nahrazovat činnost správních orgánů. Soud vyřízením nečinnosti žaloby nepředjímá výsledek řízení a obsah samotného rozhodnutí, ale pouze posuzuje, zda správní orgán jednal v přiměřeném čase a bez zbytečných průtahů či nikoli. Soudní ochrana je poskytována zejména proto, aby nesetrvával adresát veřejné moci po dlouhou dobu ve stavu právní nejistoty ve chvíli, kdy jediné, co ve správním řízení zbývá, je vydat meritorní rozhodnutí. Způsob, jakým správní orgán následně po soudním řízení rozhodne, není soudním rozhodnutím dotčen a je plně v gesci správního orgánu.

Specifická situace nastane v případě nečinnosti správního orgánu při vydání osvědčení. Spornou otázkou se stalo, zda je soud povinen posuzovat podmínky pro vydání osvědčení, či je ponechá k posouzení správnímu orgánu. Nejvyšší správní soud se k této problematice vyjádřil v jednom ze svých rozsudků, v němž dospěl k závěru: *„V případě, kdy je žalována nečinnost při vydávání osvědčení, by ovšem případný nezákonný postup (§ 155 odst. 3 SŘ), byl již mimo dosah soudní kontroly, neboť zde stricto sensu neexistuje procesní mechanismus, který by (třeba i v jiném řízení) umožnil soudu přezkoumat takový postup soudně (tedy v souladu se zákonem).*¹⁷⁵ Správní soud v případě, že se

¹⁷⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2010, č. j. 7 Ans 5/2008 – 154.

¹⁷⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2010, č. j. 2 Ans 1/2009-71.

skutečně prokáže nečinnost správního orgánu spočívající v nevydání osvědčení, uloží správnímu orgánu povinnost vydat osvědčení o určitém obsahu.¹⁷⁶

Může nastat situace, kdy správní orgán v době projednávání žaloby na ochranu proti nečinnosti již není nečinným, čili odpadne důvod soudního řízení. Jestliže žalobce nebyl vyrozuměn o vydání rozhodnutí nebo osvědčení, případně byl-li žalobce o vydání vyrozuměn, přesto však nechal žalobu zpět, soud žalobu zamítne pro její nedůvodnost. Soud totiž není oprávněn posuzovat nečinnost již odeznelou. Z toho pro žalobce plyne závěr, že dojde-li k zamítnutí žaloby pro nedůvodnost, nemá právo na náhradu nákladů řízení, zatímco vzal-li by žalobce svou žalobu zpět ve smyslu § 62 s. ř. s., pak podle § 60 odst. 3 věty druhé s. ř. s. má žalobce právo na náhradu nákladů.

Co se týče náhrady nákladů řízení v řízení, v němž nezákonná nečinnost jako důvod žaloby již odpadla, a žaloba byla následně žalobcem vzata zpět a řízení zastaveno, má žalobce právo na jejich náhradu, takový závěr zastává také aktuální judikatura.¹⁷⁷ Nezpochybnitelný je fakt, že žalobce brojil proti skutečné nečinnosti správního orgánu, ta však byla posléze zhojena vydáním rozhodnutí. Přiznání náhrady nákladů řízení umožňuje § 60 odst. 3 věta druhá s. ř. s. a shodně se vyjádřil také Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. III. ÚS 677/07, který zastává názor, že brojí-li žalobce opodstatněně proti nečinnosti správního orgánu, který ji následně ukončí vydáním rozhodnutí, pročež vezme žalobce svoji žalobu zpět, náleží takovému žalobci právo na náhradu nákladů soudního řízení.¹⁷⁸

Náhrada nákladů řízení bude pochopitelně přiznána i tehdy, byla-li žaloba soudem shledána důvodnou a žalovaný správní orgán byl tedy skutečně nečinným. I tento závěr bych podložila judikaturou Nejvyššího správního soudu: *„Lze uzavřít, že využitelné prostředky právní obrany před podáním žaloby na nečinnost žalobce vyčerpal a podmínky podávané z § 79 odst. 1 s. ř. s. lze považovat za splněné. Za tohoto stavu Městský soud v Praze nepochybil, byť tak učinil z nesprávných důvodů, pokud postupoval dle § 60 odst. 3 věty druhé s. ř. s. a žalobci přiznal*

¹⁷⁶ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012. 323 s. Teoretik. ISBN 978-80-87576-22-9. S. 127.

¹⁷⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2012, č. j. 2 Ans 3/2012 – 31.

¹⁷⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2007, sp. zn. III. ÚS 677/07.

*náhradu nákladů řízení, neboť lze přisvědčit důvodnosti podané žaloby, pokud by stěžovatel o rozkladu žalobce nerozhodl.*¹⁷⁹

Ovšem pokud by žalovaný správní orgán po podání žaloby vydal rozhodnutí a žalobce nevzal žalobu zpět, soud by žalobu jako nedůvodnou zamítl a náhradu nákladů řízení by nepřiznal.

Žaloba je shledána nedůvodnou také tehdy, byly-li veškeré materiální znaky rozhodnutí naplněny, ale správní orgán své rozhodnutí případně osvědčení formálně neoznačil rozhodnutím či osvědčením, každopádně po materiální stránce není pochyb o formě rozhodnutí či osvědčení. K zamítnutí žaloby pro nedůvodnost se soud uchýlí také tehdy, když žalobce v žalobě nesprávně označí žalovaný správní orgán, nebo se o nečinnost vůbec jednat nebude. Postavení žalovaného určuje žalobce ve svém žalobním tvrzení, soud posuzuje takové označení až při hodnocení merita věci, to však již bylo podrobně rozebráno v podkapitole 5.1.2.

Navzdory tomu, že soudní řád správní neposkytuje správním soudům pravomoc dohlížet na správní orgány, zda v souladu s jimi uloženou povinností vydaly rozhodnutí či osvědčení, tak přesto existuje určitá možnost obrany. Pro žalobce by bylo jistě vítanou změnou, pokud by bylo soudům umožněno ukládat pokuty nečinným správním orgánům, to však nelze, ale může být navržen výkon rozhodnutí soudem dle příslušných ustanovení občanského soudního řádu. Díky zmíněné variantě je žalobci umožněno domáhat se náhrady škody či nemajetkové újmy za nesprávný úřední postup, čemuž se budu věnovat v kapitole sedmé.

5.5.1.1 Řízení o kasačních stížnostech proti rozhodnutí krajských soudů o nečinnostních žalobách

Podle názoru osmého senátu Nejvyššího správního soudu v rozsudku č. j. 1 Ans 8/2007 – 49 ze dne 8. 11. 2007 je NSS vázán § 81 odst. 1 s. ř. s., ačkoli na jeho aplikaci neodkazuje § 120 s. ř. s, který jinak stanoví, která část s. ř. s. má být přiměřeně použita. Nejvyšší správní soud uvedl: „ (...), *bylo by proti logice věci a smyslu ochrany v tomto řízení soudy poskytované, kdyby Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského*

¹⁷⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2010, č. j. 3 Ans 27/2010 – 105.

*soudu o žalobě na nečinnost toto ustanovení zcela ignoroval. (...) Je proto zcela na místě aplikovat i v řízení o kasační stížnosti ustanovení § 81 odst. 1 a posoudit skutkový stav věci ke dni rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti. (...) Ačkoliv tedy v době podání kasační stížnosti žalobkyně ve věci nečinnosti žalovaného byl žalovaný zjevně nečinný, ke dni rozhodnutí o kasační stížnosti se žalovaný žádné nečinnosti nedopouští, a proto není možné shledat kasační stížnost žalobkyně za důvodnou právě s ohledem na dikci § 81 odst. 1 s. ř. s.*¹⁸⁰

Naproti tomu bylo ale možné se setkat také s názory opačnými, a tedy že aplikace ustanovení § 81 s. ř. s. možná není. Senáty NSS, které takový názor zastávaly, vychází v řízení o kasační stížnosti ze skutkového stavu, který tu byl v době rozhodnutí krajského soudu.¹⁸¹ „Vydal-li správní orgán rozhodnutí tak, jak mu uložil pravomocný rozsudek krajského soudu k žalobě proti nečinnosti, nestane se tím jeho kasační stížnost proti takovému rozsudku nepřipustnou.“¹⁸² Bylo pouze otázkou času, kdy bude vydán sjednocující právní názor Nejvyššího správního soudu, který ukončí existenci dvou protichůdných názorových větví týkajících se posuzování skutkového stavu v nečinnostních věcech v případě řízení o kasační stížnosti.

Sjednocující právní názor pro aplikaci ustanovení § 81 s. ř. s. v řízení o kasační stížnosti poskytl rozšířený senát NSS ve svém usnesení: „V situacích, kdy krajský soud shledá, že správní orgán je nečinný, a uloží mu vydat rozhodnutí, nemůže Nejvyšší správní soud takové rozhodnutí zrušit proto, že poté, kdy krajský soud nečinnost důvodně shledal, správní orgán požadované rozhodnutí vydal. Takový postup by zcela popřel kasační charakter rozhodování Nejvyššího správního soudu, jehož smysl, totiž přezkum rozhodnutí krajského soudu, by se zcela vytrácel; z řízení kasačního by se tak stalo řízení apelační, o které tu nejde a ani podle zákona jít nemá. (...) Proto je i v těchto situacích nutno, aby Nejvyšší správní soud respektoval vlastní smysl ustanovení § 81 odst. 1 s. ř. s., totiž to, že rozhodující skutkový stav zjišťuje krajský soud ke dni svého rozhodnutí, zatímco Nejvyšší správní soud v rámci řízení o kasační stížnosti posuzuje, zda takovýto skutkový stav byl zjištěn správně. Poté vydané rozhodnutí správního

¹⁸⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2007, č. j. 1 Ans 8/2007 – 49.

¹⁸¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 9. 2009, č. j. 1 Ans 2/2009-79.

¹⁸² Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2006, č. j. 8 Ans 1/2006 – 135.

*orgánu už Nejvyšší správní soud nemůže brát v úvahu; byla-li tu nečinnost v době rozhodnutí krajského soudu, který žalobě nevyhověl, bude kasační stížnost důvodná a rozsudek krajského soudu je nutno zrušit.*¹⁸³ Pokud by takovým způsobem Nejvyšší správní soud při rozhodování nepostupoval, zcela by narušil kasační charakter řízení o kasačních stížnostech.

Podání kasační stížnosti k Nejvyššímu správnímu soudu ještě automaticky nezakládá odkladný účinek napadeného rozhodnutí, výjimkou je zákon o azylu, který v § 32 odst. 5 přímo zakládá odkladný účinek výkonu napadeného rozhodnutí. Nicméně bylo-li správním soudem ve věcech odlišných od mezinárodní ochrany zrušeno napadené rozhodnutí a proti takovému byla podána kasační stížnost, nevzniká tím překážka, která by bránila správnímu orgánu v pokračování správního řízení a povinnosti řídit se právním názorem vysloveným v pravomocném rozsudku správního soudu. Jestliže by stěžovatel podal žádost o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle § 107 s. ř. s., které by bylo vyhověno, nastala by situace opačná, k té se vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 6. 12. 2005, č. j. 2 Afs 77/2005 – 96 takto: *„(...) odkladný účinek kasační stížnosti může být v kasačním řízení přiznán a působit nejen ve vztahu ke správnímu rozhodnutí krajského soudu (či jeho části), ale i přímo ve vztahu k přezkoumávanému rozhodnutí (či jeho části), k jehož přezkumu se dotyčné řízení před krajským soudem vedlo.“* V souvislosti s popsánymi skutečnostmi lze také upozornit na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006 - 61, ve kterém NSS rozhodoval o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu, jímž byla zamítnuta žaloba na ochranu proti nečinnosti žalovaného, který, poté co správní soud v dříve vedeném řízení rozsudkem zrušil rozhodnutí žalovaného, nevydal nové rozhodnutí, ani jinak nekonal, pouze podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Senát Nejvyššího správního soudu, který případ projednával, předložil věc rozšířenému senátu, aby posoudil nastalou situaci. Právní názor rozšířeného senátu zněl v rozsudku č. j. 2 Ans 3/2006 – 49 takto: *„I. Zruší-li krajský soud rozhodnutí správního orgánu, je povinností správního orgánu pokračovat v řízení a řídit se přitom závazným právním názorem vyjádřeným v pravomocném soudním rozhodnutí, bez ohledu na to, zda je ve věci podána*

¹⁸³ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 7 Ans 10/2012 – 46.

kasační stížnost. II. I správní orgán může navrhnout při podání kasační stížnosti, aby jí byl přiznán odkladný účinek, a to ze stejných důvodů jako žalobce (§ 73 odst. 2 a 4, § 107 s. ř. s.). Samotné podání kasační stížnosti, není-li ze zákona spojeno s odkladným účinkem či nebyl-li vysloven soudním rozhodnutím, nemá však na plnění povinností správním orgánem žádný vliv. III. Nerespektuje-li správní orgán pravomocné soudní rozhodnutí a nepokračuje řádně v řízení, může se dle okolností jednat o nečinnost, proti níž se lze bránit podáním žaloby dle ustanovení

§ 79 a násl. s. ř. s. “ Na základě uvedených skutečností Nejvyšší správní soud dovodil, že kasační stížnost podaná žalobcem byla důvodná a odkázal na závěr rozšířeného senátu NSS: „Podání kasační stížnosti žalovaným správním orgánem proto nemůže bránit správnímu orgánu v pokračování ve správním řízení; není úkonem tohoto řízení, které se rozhodnutím soudu znovu dostalo do stadia před vydáním konečného (případně dokonce prvostupňového) rozhodnutí, jež by odůvodnilo neprovádění řádných procesních úkonů či bránilo vydání nového rozhodnutí správním orgánem v mezích právního názoru vysloveného v kasačním rozhodnutí krajského soudu. Tak jako účastník správního řízení nemůže podáním kasační stížnosti vyloučit účinky právní moci a vykonatelnosti rozhodnutí, nemůže tak učinit ani správní orgán svou kasační stížností směřující proti rozsudku zrušujícímu. Zruší-li tedy krajský soud rozhodnutí správního orgánu, je povinností správního orgánu pokračovat v řízení a řídit se přitom závazným právním názorem vyjádřeným v pravomocném soudním rozhodnutí, bez ohledu na to, zda je ve věci podána kasační stížnost, v níž správní orgán polemizuje s vysloveným právním názorem. Nerespektuje-li správní orgán pravomocné soudní rozhodnutí a nepokračuje řádně v řízení, může se dle okolností jednat o nečinnost, proti níž se lze bránit podáním žaloby dle ustanovení § 79 a násl. s. ř. s.“¹⁸⁴

5.6 Ochrana před nečinností správního orgánu poskytovaná žalobou proti nezákonnému zásahu

K zamyšlení je nepochybně myšlenka, zda již odeznělou nezákonnou nečinnost nelze považovat za nezákonný zásah podle § 82 s. ř. s. K tomu se velice výstižně

¹⁸⁴ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006 – 49.

vyjádřil Nejvyšší správní soud: „*Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. V tomto ohledu tedy rozšířený senát nesdílí názor vyjádřený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2008, č. j. 3 Aps 3/2006 - 54, www.nssoud.cz, z něhož vyplývá, že nezákonným zásahem může být toliko konání, ne však opomenutí.*“¹⁸⁵ V citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Aps 3/2008 – 98 byl takovým jiným úkonem záznam do katastru nemovitostí. Pokud není proveden záznam do katastru nemovitostí, ačkoli tím byl katastrální úřad pověřen, nedomáháme se ochrany žalobou nečinnostní, nýbrž žalobou zásahovou.

Lze proto konstatovat určitou dvojkolejnost soudní ochrany před nečinností. Deklarace nezákonnosti zásahu v podobě nečinnosti správního orgánu je možná pouze v řízení o zásahové žalobě, v žádném případě k takové deklaraci nedojde v řízení o žalobě nečinnostní.¹⁸⁶ Samozřejmě se objevují názory vyžadující sjednocení takové dvojkolejnosti, nicméně nejsou prozatím konány žádné kroky, které by takovým změnám nasvědčovaly.

Naproti tomu stojí jistě za zmínku nedávno judikovaný závěr a tedy, že nepředá-li správní orgán I. stupně správní spis a podané odvolání odvolacímu orgánu, dopouští se tak nečinnosti, nikoli nezákonného zásahu. „*Pokud účastník řízení podá odvolání, je jeho cílem vydání rozhodnutí v určité zákonem stanovené době (§ 90 odst. 6 ve spojení s § 71 správního řádu). Jelikož zákonodárce zakotvil možnost provedení autoremedury prvostupňovým správním orgánem, účastník řízení se (nejpozději) po uplynutí lhůty stanovené pro provedení autoremedury či pro předání spisu a stanoviska k odvolání (§ 88 odst. 1 správního řádu) a po uplynutí lhůty k vydání rozhodnutí (§ 90 odst. 6 ve spojení s § 71 správního řádu) může domáhat ochrany proti nečinnosti odvolacího orgánu opatřením proti nečinnosti (§ 80 správního řádu) a následně nečinnostní žalobou dle § 79 s. ř. s. právě proti odvolacímu správnímu orgánu. Právní řád tak umožňuje žalobci domoci se ochrany tímto způsobem, což vylučuje použití žaloby proti nezákonnému zásahu.*“¹⁸⁷ Za průběh odvolacího řízení bez zbytečných průtahů, je v odvolacím řízení procesně odpovědný odvolací správní orgán,

¹⁸⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98.

¹⁸⁶ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012. 323 s. Teoretik. ISBN 978-80-87576-22-9. S. 141.

¹⁸⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2015, č. j. 2 As 198/2015 – 20.

který je povinen učinit opatření proti nečinnosti, jakmile se dozví, že mu v zákonné lhůtě nebylo předáno odvolání společně se spisem.¹⁸⁸ Vždy je třeba dbát, aby se jednalo o nečinnost ve vztahu k vydání rozhodnutí či osvědčení, neboť jen v takovém případě lze užít nečinnostní žaloby. Jednalo-li by se o průtahy ve vztahu k faktickému úkonu správního orgánu, kterým není zasahováno do veřejných subjektivních práv, již by byla na místě žaloba zásahová.

Další specifická situace nastává v případě průtahů při daňové kontrole, tehdy se nelze domáhat ochrany před soudem prostřednictvím nečinnostní žaloby, nýbrž pomocí zásahové žaloby. Důvod je prostý, bezprostředním výsledkem daňové kontroly není rozhodnutí o stanovení daně, ale zpráva o daňové kontrole, na jejímž základě teprve může být takové rozhodnutí vydáno.¹⁸⁹ Ačkoli k vydání platebního výměru dojde, není jím ukončována daňová kontrola, a proto nelze v případě nečinnosti při daňové kontrole postupovat jinak, než podat žalobu proti nezákonnému zásahu. Bezprostředním výsledkem daňové kontroly není rozhodnutí o stanovení (vyměření) daně, ale pouze zpráva o daňové kontrole.

5.7 Ústavní stížnost jako ochrana před nezákonnou nečinností

Ústavní stížnost až do konce roku 2002 poskytovala jako jediná ochranu před nezákonnou nečinností správního orgánu, neboť teprve poté byl vydán soudní řád správní, který zavedl již zmiňovanou žalobu na ochranu proti nečinnosti. Ústavní soud tak víceméně nahrazoval absenci správního soudnictví. Se zavedením správního soudnictví, a tím i nečinnostní žaloby, však nebyla ústavní stížnost zcela vytěsněna a existují případy, kdy se lze domáhat ochrany právě ústavní stížností. Nejen přijetím soudního řádu správního byl zúžen okruh oblasti, v níž Ústavní soud poskytuje ochranu před nečinností, ale také přijetím novely zákona č. 82/1998 Sb., díky níž může osoba poškozená nečinností požadovat nárok na přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu.

Ústavní stížnost je označována za specifický prostředek ochrany ústavně zaručených práv a svobod fyzických a právnických osob. Ústavní stížnost

¹⁸⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2016, č. j. 5 As 84/2016 – 46.

¹⁸⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2015, č. j. 9 AfS 279/2014-29.

poskytuje ochranu zejména při porušení čl. 38 odst. 2 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy, které jsem již v předchozích kapitolách specifikovala. Od roku 1996 Ústavní soud považuje nečinnost správních orgánů za zásah do ústavně zaručených základních práv a svobod, a proto je ochrana poskytována právě prostřednictvím tohoto institutu. Procesním předmětem řízení o ústavní stížnosti se stává rozhodnutí, opatření, ale i jiný zásah orgánu, který je schopen materiální předmět řízení narušit.¹⁹⁰ Jiným zásahem orgánu veřejné moci může být právě i nečinnost a průtahy v řízení před orgány veřejné správy. Jiný zásah orgánu veřejné moci lze chápat jako zpravidla jednorázový, protiprávní a protiústavní útok orgánu do ústavně zaručených práv a svobod, přičemž nemusí spočívat pouze v omisivním jednání, ale i komisivním. V souvislosti s tím stojí za zmínku náleží Ústavního soudu ze dne 4. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 225/01, v němž bylo výslovně stanoveno, že právo na řádný a spravedlivý proces v sobě zahrnuje právo na spravedlivý způsob vedení procesu, ale také právo na to, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů.

Zároveň je ústavní stížnost prostředkem subsidiárním, nebo též „*ultima ratio*“, tedy k jejímu užití musí vždy předcházet bezvysledné vyčerpání všech procesních prostředků a stěžovatel již nesmí mít žádný jiný prostředek k dispozici. Ústavní stížnost je prostředkem procesním, ale není mimořádným opravným prostředkem, o němž by bylo možné rozhodnout pouze na základě uvážení. Stěžovatel musí veškeré procesní prostředky uplatnit v příslušných lhůtách, v souladu se zákonnými podmínkami a namítat v nich porušení právě těch ústavně zaručených základních práv, která se stanou předmětem ústavní stížnosti. I ze striktních pravidel subsidiarity ústavní stížnosti však existují určité výjimky. Podle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu může být opomenuto nevyčerpání všech zákonných prostředků ochrany, pokud stížnost významným způsobem převyšuje vlastní zájmy stěžovatele a k jejímu podání došlo ve lhůtě jednoho roku ode dne existence skutečnosti, která se stala předmětem ústavní stížnosti. Druhý případ, kdy lze opomenout neakceptování principu subsidiarity, nastane tehdy, dochází-li v řízení o opravném prostředku ke značným průtahům,

¹⁹⁰ FILIP, Jan; HOLLÄNDER, Pavel; ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. 2., přepracované a rozšířené vydání Praha: C. H. Beck, 2007. 896 s. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7179-599-5. S. 491.

z nichž vzniká nebo může vzniknout neodvratitelná újma. Ústavní soud není při svém rozhodování vázán zjištěným skutkovým stavem v předchozích řízeních.

Procesními prostředky, které musí být před podáním ústavní stížnosti bezvýsledně vyčerpány, jsou zejména žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu a žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, případně je ochrana poskytována také kasační stížností. „*Ústavní soud neodmítne její přijetí (pozn. ústavní stížnosti) pokud: - 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 podle § 75 odst. 1 dochází ke značným průtahům, z nichž stěžovateli vzniká nebo může vzniknout vážná újma.*“¹⁹¹ Ochrana prostřednictvím ústavní stížnosti před průtahy v řízení je poskytována pouze v řízení, které neskončilo, to je důležitou podmínkou přípustnosti ústavní stížnosti.

Ústavní soud může o ústavní stížnosti rozhodnout mnoha způsoby, ale vždy ve formě nálezu, kterým ústavní stížnosti buď zcela vyhoví, zamítne ji, nebo ji zčásti vyhoví a zčásti zamítne. Samotný výrok Ústavního soudu není vždy stejný, v některých případech zakáže správnímu orgánu pokračovat v nečinnosti a přikáže mu, aby v dané věci neprodleně jednal, ale může také rozhodnout výrokem, v němž pouze zakáže příslušnému orgánu pokračovat v porušování základního práva stěžovatele. Ústavní soud však není oprávněn stanovovat lhůtu k provedení příslušných úkonů či rozhodnutí ve věci. Ústavní soud nedisponuje nátlakovým ani sankčním prostředkem a také nemůže sám přiznávat právo na náhradu škody nebo nemateriální újmy.

Specifickým případem nečinnosti je tzv. zákonodárné opomenutí, které nastává tehdy, když zejména zákonodárce opomene vydat právní předpis a způsobí tím protiústavní stav.¹⁹² Nevydání právního předpisu o určitém obsahu nemůže, až na výjimky, být jiným zásahem orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod. Avšak v minulosti jsme se již setkali s případy, kdy Ústavní soud konstatoval protiústavnost nečinnosti Parlamentu. Pro příklad uvádím jeden z nálezů Ústavního soudu, v němž byla shledána nečinnost

¹⁹¹ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ústavní stížnost pro nezákonnou nečinnost orgánu veřejné správy* [online]. In: Právní rádce. [cit. 22. 1. 2017]. Dostupné z: <http://pravniradce.ihned.cz/c1-13385370-ustavni-stiznost-pro-nezakonnou-necinnost-organu-verejne-spravy>.

¹⁹² FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012. 323 s. Teoretik. ISBN 978-80-87576-22-9. S. 149.

Parlamentu protiústavní. „Za dané situace pak je protiústavní dlouhodobá nečinnost Parlamentu České republiky spočívající v nepřijetí zvláštního předpisu vymezujícího případy, ve kterých je pronajímatel oprávněn jednostranně zvýšit nájemné, úhradu za plnění poskytovaná s užíváním bytu a změnit další podmínky nájemní smlouvy, pro jejíž deklaraci v akademickém výroku I. jsme hlasovali s výhradou odlišného stanoviska k odůvodnění, odůvodnitelná především tím, že je pouhou kapkou v moři protiústavnosti dlouhodobé nečinnosti Parlamentu České republiky na poli nájemního bytového práva.“¹⁹³

Ústavní stížnost podaná proti nečinnosti je jistě účinným prostředkem, avšak jeho užívání by nemělo být zneužíváno. Vždy je zapotřebí nejprve využít všech prostředků, které jsou stěžovateli poskytovány a teprve, je-li to nevyhnutelné, podat ústavní stížnost. Natolik významný prostředek není vhodné rozšiřovat a degradovat tak jeho výjimečnost.

5.8 Soudní ochrana proti nečinnosti samosprávných profesních komor

Jestliže nastala nečinnost ze strany některé z profesních komor, pak úprava právní ochrany před nečinností je obsažena ve zvláštním zákoně vztahujícím se k dané konkrétní komoře. Členstvím v jednotlivých komorách je podmíněn zpravidla výkon určité činnosti nebo povolání. Typickými profesními komorami jsou např. komora advokátní, lékařská, veterinární, a jiné. Pokud se stane profesní komora nečinnou, pak zvláštní zákony poskytují zpravidla stejnou formu ochrany, a to podání žaloby. Nejčastěji se nečinnost komor projevuje neprovedením zápisu do příslušného seznamu vedeného komorou, neumožnění složit slib či vykonat příslušnou zkoušku, apod. Profesní komory jsou, dle názoru Nejvyššího správního soudu, právními osobami, které jsou oprávněny rozhodovat o právech a povinnostech osob, a proto jsou správními orgány ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.¹⁹⁴

Správní soudnictví poskytuje ochranu proti nečinnosti v případě nevydání rozhodnutí nebo osvědčení, objevují se však názory, že v případě profesních komor by měla být poskytována ochrana proti nečinnosti i tehdy, když komora

¹⁹³ Nález pléna Ústavního soudu ze dne 28. 2. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 20/05.

¹⁹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2005, č. j. 1 As 21/2004 – 38.

neumožní členovi složit slib, vykonat zkoušku či jej nezapíše do seznamu. Neboť i tímto jednáním, resp. nekonáním dochází k porušování veřejných subjektivních práv a povinností. Domnívám se, že zajišťování ochrany prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem je v takových případech tou správnou volbou v souladu se zákonnou úpravou. Žaloba na ochranu proti nečinnosti může být užita pouze, pokud nebylo vydáno rozhodnutí či osvědčení, což dané případy nesplňují, je proto naprosto logické a správné, že se v takové situaci lze domáhat ochrany žalobou zásahovou.

Soud poskytující soudní ochranu v případě nečinnosti profesních komor však není vždy soud správní. Zákon o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě za určitých okolností stanovuje právo obrátit se na obecný soud. Takový stav považuji za nepřehledný a domnívám se, že by měla být v této oblasti nastolena jednotná úprava pro soudní ochranu, kterou by mělo zajišťovat správní soudnictví.

Nebylo-li tedy kupříkladu vyhověno žádosti o zapsání do seznamu advokátů, přičemž právo na zápis do seznamu je veřejným subjektivním právem, pak v souladu s § 55 odst. 1 písm. a) zákona o advokacii se jedná o zvláštní úpravu soudní ochrany, která nespadá do pravomoci správního soudnictví, nýbrž soudnictví civilního.

V souvislosti s tím, považuji za vhodné, uvést úryvek z příslušného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2009, č. j. 3 Ans 10/2008 – 68: „V projednávaném případě je nesporné, že úkony Komory při zápisu či zamítnutí žádosti o zápis do seznamu advokátů jsou svojí povahou rozhodováním o veřejném subjektivním právu žadatele, jak je má na mysli ust. § 2 s. ř. s. a bylo by jistě logické, aby dotčenému byla poskytována soudní ochrana v rámci správního soudnictví. Lze si zajisté představit, že o zápisu by bylo Komorou vedeno správní řízení, jehož vyústěním by v kladném případě byl zápis žadatele do seznamu advokátů, v záporném případě by pak bylo vydáno správní rozhodnutí, jímž by byla žádost o zápis zamítnuta. Toto rozhodnutí by bylo následně soudně přezkoumatelné v rámci běžného řízení o žalobě podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního, s. ř. s. Takový proces by byl zcela konformní s jinými úpravami správního řízení s jedním účastníkem a nelze ostatně přehlédnout, že (zřejmě z důvodu právní jistoty) přibližně takto žalovaná v daném případě

*i postupovala. Uvedená úvaha ovšem naráží na konkrétní úpravu jak ust. § 55 odst. 1 zák. č. 85/1996 Sb. zmiňovaného výše, tak především ust. § 55b odst. 1 písm. a) cit. zákona, které soudní ochranu pro tento případ upravuje jinak. Podle tohoto ustanovení ten, kdo nebyl ve lhůtách stanovených tímto zákonem zapsán do seznamu advokátů nebo do seznamu advokátních koncipientů, může se obrátit na soud, aby o jeho právu rozhodl. Výklad uvedeného ustanovení nevzbuzuje žádné pochybnosti, jedná se o zřetelný odkaz na nalézací řízení, a tedy na řízení ve věcech občanskoprávních.*¹⁹⁵

¹⁹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2009, č. j. 3 Ans 10/2008 – 68.

6 Jiné formy ochrany proti nezákonné nečinnosti správního orgánu a jejich komparace se slovenskou právní úpravou

Ochrany proti nezákonné nečinnosti se lze domáhat i způsoby odlišnými od těch již zmíněných v předchozích kapitolách, existují totiž i další instituty, které je možné aplikovat. Ochranu před nezákonnou nečinností lze zajišťovat také prostřednictvím veřejného ochránce práv, institutem stížností a petic, další možností jsou také jednotlivé formy mezinárodní ochrany.

6.1 Veřejný ochránce práv

Veřejného ochránce práv lze označit za jakousi českou variantu ombudsmana. *„Veřejný ochránce práv působí k ochraně osob před jednáním úřadu a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod.“*¹⁹⁶ Institut ombudsmana vznikl v 18. století ve Švédsku, odkud také pochází samotný pojem ombudsman. Již v 90. letech 20. století započaly první úvahy a diskuse ohledně zavedení institutu ombudsmana v České republice. Po dlouhém procesu se i v České republice roku 2000 stal účinným zákon o Veřejném ochránci práv. Veřejnému ochránci práv není svěřena pravomoc autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, proto jej nelze považovat za orgán veřejné moci, ale není možné jej považovat ani za ústavní orgán. Výstižnou charakteristikou je označení veřejného ochránce práv za specifický státní kontrolní orgán, nebo také orgán „*sui generis*“, který vykonává kontrolu vůči části moci exekutivní.¹⁹⁷ Veřejný ochránce práv stejně jako jiné ombudsmanské instituce v zahraničí je založen na principu doplňkovosti a působí zejména podpůrně, není jeho účelem nahrazovat funkci jiných státních orgánů.

¹⁹⁶ Ustanovení § 1 odst. 1 zákona o Veřejném ochránci práv.

¹⁹⁷ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012. 323 s. Teoretik. ISBN 978-80-87576-22-9. S. 187.

Nejobecnější charakteristikou Veřejného ochránce práv je jeho vymezení jako monokratického, nezávislého a nestranného státního orgánu, který stojí mimo veřejnou správu a dohlíží na činnost veřejné správy pouze tehdy, je-li zákonem povolán. Veřejný ochránce práv je volen Poslaneckou sněmovnou na šestileté volební období. Opětovné zvolení je možné pouze dvakrát po sobě.

Činnost Veřejného ochránce práv spočívá v neformálním prošetřování protiprávnosti či jiného pochybení včetně nečinnosti, ať už na základě podnětu fyzické či právnické osoby nebo z vlastní iniciativy. Podnět je možné učinit jednak ústně, ale také písemně do protokolu, který je k dispozici na webových stránkách ochránce.¹⁹⁸ V učiněném podnětu musí být vylíčeny podstatné okolnosti věci, označení úřadu, jehož se podnět týká, dále musí být doloženo, že úřad, jehož se podnět týká, byl již neúspěšně vyzván k nápravě a nesmí chybět uvedení jména, příjmení a bydliště stěžovatele, je-li jím fyzická osoba, případně název a sídlo právnické osoby a identifikace osoby, která za ni jedná. Právě doložení dokladu o neúspěšné výzvě k nápravě je významné zejména v případě nečinnosti, kdy takovým dokladem může být žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu nebo stížnost k příslušnému úřadu.

Působnost činnosti Veřejného ochránce práv je vymezena srozumitelným způsobem. Nejenže § 1 odst. 2 zákona o VOP poskytuje taxativní výčet subjektů, na něž se působnost ochránce práv vztahuje,¹⁹⁹ ale dále § 1 odst. 7 zákona o VOP vymezuje též taxativní výčet tentokrát subjektů, na které působnost ochránce práv nespadá. Jsou jimi Parlament, prezident republiky, vláda, Nejvyšší kontrolní úřad, zpravodajské služby České republiky, orgány činné v trestním řízení, státní zastupitelství a soudy. Určitou výjimkou je správa státního zastupitelství a státní správa soudů.

Vyřízení podnětu nemá povahu procesu v právním smyslu slova, ačkoli při samotném šetření podnětu je ochránci svěřena řada oprávnění,

¹⁹⁸ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Jak stížnost podat a co musí obsahovat?* [online]. Kancelář veřejného ochránce práv. [cit. 18. 10. 2016]. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/jak-podat-stiznost/>.

¹⁹⁹ Ustanovení § 1 odst. 2 zákona o Veřejném ochránci práv: „Působnost ochránce podle odstavce 1 se vztahuje na ministerstva a jiné správní úřady s působností pro celé území státu, správní úřady jím podléhající, Českou národní banku, pokud působí jako správní úřad, Radu pro rozhlasová a televizní vysílání, orgány územních samosprávných celků při výkonu státní správy, a není-li dále stanoveno jinak na Policii České republiky, Armádu České republiky, Hradní stráž, Vězeňskou službu České republiky, dále na zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova, ochranné léčení, jakož i na veřejné zdravotní pojišťovny.“

výsledkem činnosti není rozhodnutí. Úřady, u nichž je podnět prošetřován, musí ochránci poskytovat součinnost. Ochránce může zjistit některá pochybení či porušení právních předpisů, anebo naopak žádná neodhalit, pak je následující postup ochránce snazší, neboť svůj závěr pouze sdělí stěžovateli. Jestliže ochránce shledá pochybení úřadu, může následně úřad sám vykonat potřebná opatření k nápravě a vyrozumět o tom ochránce. Pokud by tak neučinil, či by ochránce shledal navržená opatření nedostačující, pak ochránce zašle své závěrečné stanovisko společně s návrhem opatření k nápravě stěžovateli a úřadu. Demonstrativní výčet opatření k nápravě poskytuje zákon o Veřejném ochránci práv. Týkal-li by se podnět ochránci práv nečinnosti správního orgánu, pak návrhem ochránce na opatření k nápravě bude provedení úkonu k odstranění nečinnosti, avšak může se prolínat i s jinými opatřeními k nápravě.

Vzájemný vztah ochránce a správního soudnictví je komplementární, ale jednoznačně lze konstatovat, že je žádoucí současná existence obou institutů. Ochránce poskytuje stěžovateli rychlé a méně formalizované řešení oproti soudnímu řízení. Ačkoli ochránce nemůže přímo rozhodnout v projednávané věci, tak výsledky jeho činnosti jsou mnohdy obdobné efektivitě jako výsledky soudních řízení.²⁰⁰ Nepopíratelným plusem v případě podání stížnosti ochránci, jsou podstatně nižší náklady oproti nákladům vzniklým v soudním řízení, dále je takové řízení méně časově náročné. Ochránce není ve vyřizování stížností vázán rigidními právními předpisy, což mu umožňuje věc prozkoumat opravdu do hloubky a nezabývat se pouze právními hledisky.

Ve vztahu k nečinnosti je ochránce skutečně účinným prostředkem. Tím, že ochránce neposuzuje pouze soulad s právními předpisy ale také dodržování zásad, zejména principu dobré správy, neunikne jeho pozornosti ani případná nečinnost správního orgánu. Ochránce neposuzuje nečinnost pouze z pohledu porušení ústavně zaručených práv, ale i z hlediska liknavého jednání, neochoty, apod.²⁰¹ Ochránce je prospěšný i proto, že se vyznačuje také funkcí poradní a informační, což je pro neodbornou veřejnost velice důležité, neboť ta má mít možnost požádat o fundované informace a zasloužit se do problematiky věci, či být odkázána na příslušný úřad.

²⁰⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. Může „nové“ správní soudnictví nahradit Veřejného ochránce práv? *Právní rozhledy*, 2002, č. 8, s. 372.

²⁰¹ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012. 323 s. Teoretik. ISBN 978-80-87576-22-9. S. 202.

Pojem nezákonná nečinnost byl popsán již v kapitole 1.2, jen pro připomenutí uvádím, že ji lze charakterizovat jako určitý postup nebo také určitou specifickou formu činnosti veřejné správy omisivního charakteru. Nečinnost je jevem protiprávním a v rozporu s principy demokratického právního státu, a proto je jevem, kterým se bude i ochránce zaobírat.

Veřejný ochránce práv formuloval deset základních principů dobré správy, kde pod bod třetí formuloval „včasnost“. Princip včasnosti ochránce definoval takto: *„Úřad vyřídí každé podání osoby v rozumném a přiměřeném čase bez zbytečných průtahů. Jestliže si vyřízení vyžádá delší dobu, než je obvyklé, úřad o tom osobu vždy vyrozumí, přičemž uvede důvody prodlevy a předpokládaný termín, kdy bude podání vyřízeno. (...) U řízení zahajovaných z vlastního podnětu zahájí úřad řízení bezodkladně, jakmile se dozví o důvodu pro jeho zahájení, a dokončí ho v takovém čase, aby bylo dosaženo jeho účelu.“*²⁰²

Čas od času se objeví informace o možném posílení pravomoci ochránce, kupříkladu o možnost ukládání disciplinárních sankcí konkrétní úřední osobě, která způsobila nečinnost, či možnosti přiznat náhradu škody, a mnohé další, každopádně k udělení takové pravomoci doposud nedošlo. Efektivita ochrany poskytované ochráncem dosahuje srovnatelných mnohdy i vyšších výsledků než soudnictví, a proto Veřejného ochránce práv můžeme bez dalšího zařadit do systému právních záruk ochrany před nečinností.

Institut veřejného ochránce práv je ve Slovenské republice zakotven na rozdíl od České republiky v Ústavě. V roce 2001 proběhla na Slovensku rozsáhlá novela Ústavy, kterou byla obohacena Ústava o článek 151a odst. 1, který stanoví: *„Veřejný ochránce práv se v rozsahu a způsobem stanoveným zákonem podílí na ochraně základních práv a svobod fyzických a právnických osob při jednání, rozhodování nebo nečinnosti orgánů veřejné správy, pokud je jejich jednání, rozhodování nebo nečinnost v rozporu s právním pořádkem nebo s principy demokratického a právního státu.“*²⁰³

Proces volby Veřejného ochránce práv probíhá na Slovensku tím způsobem, že Národní rada zvolí na pětileté funkční období jednoho z kandidátů

²⁰² VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Desatero principů dobré správy* [online]. Brno. Kancelář veřejného ochránce práv. [cit. 18. 10. 2016]. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/stiznosti-narady/principy-dobre-spravy/>.

²⁰³ Článek 151a odst. 1 Ústavy Slovenské republiky.

doporučeného minimálně patnácti poslanci. Ochráncem se může stát pouze občan Slovenské republiky, který je volitelný na post poslance Národní rady Slovenské republiky, tedy v den zvolení dosáhl věku 35 let a není členem politické strany ani politického hnutí.²⁰⁴ K odvolání ochránce může dojít pouze tehdy, není-li ze zdravotních důvodů schopen po dobu minimálně 3 měsíců vykonávat svou funkci.

6.1.1 Evropský veřejný ochránce práv

Jistou formu ochrany poskytuje také Evropský veřejný ochránce práv. Evropský veřejný ochránce práv zakotvený v článku 228 Smlouvy o fungování Evropské unie je oprávněn přijímat stížnosti od občanů Evropské unie, nebo kterékoliv osoby s bydlištěm nebo právnické osoby se statutárním sídlem v členském státě, které se týkají nesprávného úředního postupu orgánů, institucí nebo jiných subjektů Evropské unie.²⁰⁵ Postavení Evropského veřejného ochránce práv je velice podobné postavení Veřejného ochránce práv v České republice. Ochránce podanou stížnost posoudí a následně o ni vydá zprávu, může však také z vlastní iniciativy provést šetření. V čem se však jeho činnost odlišuje od té prováděné ochráncem v České republice, je, že on prošetřuje podněty související pouze s činností institucí Evropské unie. Pokud by tedy došlo k nečinnosti ze strany některé instituce Evropské unie lze využít pravomoci Evropského veřejného ochránce práv. Stížnosti k Evropskému veřejnému ochránci práv využil kupříkladu německý novinář, který požadoval od Komise přístup k dokumentům týkajícím se období, během kterého bylo Řecko přijato do eurozóny. Komise umožnila žadateli přístup pouze k některým dokumentům a ve zbytku požádala o strpění. Nicméně ani po uplynutí doby, po kterou požadovala strpění, neposkytla zbylé požadované dokumenty, z toho důvodu se obrátil žadatel na ochránce. Veřejný ochránce zjistil nedůvodnou nečinnost Komise a v reakci na kroky stěžovatele a následně ochránce, Komise přistoupila ke zpřístupnění požadovaných dokumentů. Čili například v případě 705/2012/BEH došlo k zamezení nečinnosti v důsledku jednání Evropského veřejného ochránce práv.

²⁰⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. Může „nové“ správní soudnictví nahradit Veřejného ochránce práv? *Právní rozhledy*, 2002, č. 8, s. 372.

²⁰⁵ Článek 228 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie.

6.2 Stížnost

Stížnost lze obecně označit jako relativně snadný, finančně nenáročný a poměrně běžný prostředek ochrany, který využívá velká část občanů, pokud s něčím nesouhlasí. Zákonnou definici stížnosti však nenajdeme, každopádně ji lze vymezit jako podání fyzické či právnické osoby týkající se konkrétní věci spočívající v jisté činnosti či naopak nečinnosti orgánu veřejné moci, v níž stěžovatel spatřuje porušení nebo ohrožení svých práv.

V souvislosti s nečinností je právě stížnost velice hojně využívaným prostředkem ochrany. Stěžovatel ji podává v individuálním zájmu a v konkrétním případě, což je hlavním rozdílem oproti peticím. Oprávnění podat stížnost, a s tím související povinnost veřejné správy odpovědět, vychází z podstaty veřejné správy jako služby veřejnosti, což odpovídá čl. 2 odst. 3 Ústavy, který stanoví, že státní moc slouží všem občanům.²⁰⁶

V historii právní úpravy stížnosti hraje významnou roli vládní vyhláška č. 150/1958 Ú. I., která byla platná i po roce 1989 a představovala v podstatě jediný prostředek, kterým se občan mohl bránit jak proti aktivnímu jednání, tak i nečinnosti správního orgánu.

Zásadním ustanovením se stal § 175 správního řádu,²⁰⁷ kterým byl zúžen okruh oprávněných osob k podání stížnosti oproti dříve platné vyhlášce. Dle správního řádu může podávat stížnost pouze dotčená osoba. Dotčenými osobami jsou ti, jichž se činnost správního orgánu dotýká v konkrétním případě. Omezení oprávněných osob k podání stížnosti nebylo jedinou změnou, dále byl zúžen věcný předmět stížnosti na pouhé dva důvody, jimiž je nevhodné chování úřední osoby a postup správního orgánu.

Otázkou zůstává, zda pod onen postup správního orgánu lze zahrnout nečinnost správního orgánu, a je tudíž možné podávat stížnost podle § 175 správního řádu. Nečinnost správního orgánu jistě je nezákonným postupem, a proto by i v takovém případě mělo být možné podat stížnost dle § 175 správního řádu. Každopádně vždy musí být zohledněna podmínka v citovaném ustanovení

²⁰⁶ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. 792 s. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3. S. 649.

²⁰⁷ Ustanovení § 175 odst. 1 správního řádu: „Dotčené osoby mají právo obracet se na správní orgány se stížnostmi proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu, neposkytuje-li tento zákon jiný prostředek ochrany.“

uvedená, a to že stížnost nelze podat v případě, kdy je k dispozici ještě jiný prostředek ochrany, což je pro zodpovězení otázky zásadní. Ve věcech nečinnostních je takovým prostředkem opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 správního řádu. Současné využití opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 správního řádu a podání stížnosti dle § 175 téhož zákona je vyloučeno, podání stěžovatele musí být vždy posouzeno dle obsahu a v souladu s § 80 odst. 3 správního řádu. „Lze tak učinit dílčí závěr, že z pohledu ochrany před nečinností nelze stížnost, tak jak ji pojímá správní řád v § 175, považovat za prostředek sloužící osobám dotčeným nečinností veřejné správy k jejich ochraně.“²⁰⁸

Institut stížnosti čelí celé řadě výtek. Nejčastěji diskutovaným nedostatkem je, že stížnost není prošetřována osobou, proti které byla podána, a že samotný průběh prošetřování není příliš detailně upraven. Ačkoli je stanoveno, že se stížnost musí prošetřit ve lhůtě 60 dnů, správní řád v § 175 odst. 5 umožnil prodloužení lhůty v případě, že není možné zajistit veškeré potřebné doklady pro vyřízení stížnosti. Nicméně zákon už nestanoví, kdo je oprávněn rozhodnout o prodloužení a případně jakým způsobem. Určité nesrovnalosti panují také ohledně vyrozumění o vyřízení stížnosti, které má být stěžovateli sděleno v zákonné lhůtě, avšak § 175 odst. 6 správního řádu stanoví, že o výsledku šetření a přijatých opatřeních učiní záznam do spisu a pouze, pokud o to stěžovatel požádá, bude vyrozuměn o výsledku. Odlišnou úpravu obsahuje slovenská právní úprava stížností, v níž musí být stěžovatel vždy automaticky vyrozuměn i o nápravných krocích.

Lze tedy shrnout, že institut stížnosti zakotvený v § 175 správního řádu v podstatě neposkytuje ochranu osobám dotčených nečinností²⁰⁹ a samotné ustanovení § 175 správního řádu nelze považovat za obecnou právní úpravu stížnosti. To však neznamená, že se podanými stížnostmi správní orgány nemusí zabývat a odpovídat na ně, a to i v případě podání stížnosti týkající se nečinnosti.

²⁰⁸ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012. 323 s. Teoretik. ISBN 978-80-87576-22-9. S. 215.

²⁰⁹ KOLMAN, Petr. *Stížnosti podle nového správního řádu* [online]. In: Právní rádce. Vydáno 31. 8. 2005 [cit. 5. 5. 2017]. Dostupné z: <http://pravniradce.ihned.cz/c1-16736670-stiznosti-podle-noveho-spravniho-radu/>.

6.2.1 Stížnost podle zákona o svobodném přístupu k informacím a jiných právních předpisů

Rozhodně podrobnější úpravu stížností poskytuje zákon o svobodném přístupu k informacím ve svém ustanovení § 16a, který umožňuje podávat stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace. Právě stížnost podle tohoto zákona může být uplatňována i proti nečinnosti subjektu povinného k poskytnutí informací. K podání stížnosti podle zákona o svobodném přístupu k informacím dochází tehdy, když povinný subjekt neposkytl požadovanou informaci vůbec nebo jen částečně, aniž by vydal rozhodnutí o odmítnutí žádosti o zbytku žádosti. Stížnost musí být podána v zákonné lhůtě 30 dnů u povinného subjektu, jenž v sedmidenní lhůtě vyřídí stížnost buď sám tím, že poskytne informaci, nebo vydá požadované rozhodnutí, případně stížnost předloží nadřízenému orgánu. Nadřízený orgán je následně vázán zákonnou lhůtou 15 dnů, v níž je povinen posoudit postup povinného subjektu, který může jak potvrdit, tak i přikázat vyřídít žádost ve lhůtě maximálně 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí nadřízeného orgánu, nebo také může věc sám usnesením převzít a žádost vyřídít.²¹⁰ Lhůta 15 dnů pro vyřízení žádosti, však může být podle judikatury Nejvyššího správního soudu prodloužena: „...*lhůtu může povinný subjekt prodloužit ze závažných důvodů, nejvýše však o deset dní.*“²¹¹ Poslední možnost však nelze aplikovat na orgány územně samosprávných celků při výkonu jejich samostatné působnosti. Zákon o svobodném přístupu k informacím je pro projednávání institut nečinnosti velice významným, neboť se onou nečinností přímo zabývá v ustanovení § 16a a § 20 a přímo odkazuje na možné aplikování ustanovení o ochraně proti nečinnosti zakotvené v § 80 správního řádu a ustanovení věnující se základním zásadám činnosti správního orgánu, z nichž je pro nás důležitá zejména zásada rychlosti.

Institut stížnosti je upraven také v některých dalších právních předpisech, kupříkladu v zákoně o soudech a soudcích, daňovém řádu a jiných. Stížnost se využívá nejčastěji v případech nevhodného chování či průtahů v řízení, nikoli ale pro případ nečinnosti.

²¹⁰ Ustanovení § 16a odst. 6 písm. a), b), c) zákona o svobodném přístupu k informacím.

²¹¹ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 18. 9. 2013, č. j. 30 A 40/2013 – 105.

6.2.2 Slovenská právní úprava stížností

Lze konstatovat, že na rozdíl od České republiky má Slovenská republika skutečně ucelenou právní úpravu stížností, která je detailně propracovaná. Stížnosti zastávají ve slovenském právním prostředí poměrně funkční prostředek ochrany proti nečinnosti. Zásahu na tom má zákon č. 9/2010, o sťažnostiach, který nahradil předchozí právní úpravu. Jako nepříznivé je třeba hodnotit prodloužení lhůt k vyřízení stížností na 60 pracovních dnů, čímž došlo k nevhodnému kroku z pohledu nečinnosti.

Zákon o sťažnostiach zakotvuje způsoby podání, náležitosti, kterými musí stížnost disponovat, možnost podat stížnost proti vyřízení stížnosti či jejímu odložení. Zákon dále důkladně upravuje také samotné vyřízení stížnosti a možnost ukládat pořádkové pokuty ve vztahu k orgánům veřejné správy. Správní orgán se nemusí zabývat stížnostmi, které sám vyhodnotí jako podnět, návrh, vyjádření, dotaz, apod., pokud není výslovně uvedeno, ochrany jakých práv a zájmů se domáhá. Odlišností od české právní úpravy je také to, že na Slovensku je možné projednání i stížnosti anonymní, pokud obsahuje konkrétní skutečnosti, které nasvědčují tomu, že byl porušen právní předpis.²¹²

6.3 Petice

*„Petice představují jeden z významných, právně politických prostředků komunikace veřejnosti s orgány veřejné moci ve věcech veřejného nebo jiného společenského zájmu.“*²¹³ Petiční právo je jedno z nejstarších politických práv zakotvené v čl. 18 odst. 1 Listiny, přičemž plní funkci ochrannou, kontrolní, oznamovací, ale také iniciační. Prostřednictvím petic je zajišťována ochrana zákonnosti ve veřejné správě, ale také mohou poskytovat ochranu před nezákonnou nečinností. Podrobnou úpravu petičního práva nalezneme v zákoně o petičním právu. Každopádně petice proti nečinnosti jsou podávány podstatně méně než stížnosti. Důvod proč tomu tak je, je prostý – neboť nezákonná nečinnost správního orgánu se týká zpravidla konkrétní věci a konkrétního subjektu. Zájem na odstranění nečinnosti je proto zpravidla zájmem

²¹² KOLMAN, Petr. *Stížnosti podle nového správního řádu* [online]. In: Právní rádce. Vydáno 31. 8. 2005 [cit. 5. 5. 2017]. Dostupné z: <http://pravniradce.ihned.cz/c1-16736670-stiznosti-podle-noveho-spravniho-radu/>.

²¹³ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012. 323 s. Teoretik. ISBN 978-80-87576-22-9. S. 222.

individuálním, nicméně mohou nastat i situace, kdy bude nečinnost chápána v zájmu veřejném. Taková situace by nastala tehdy, měla-li by případná nečinnost veřejné správy vliv na řádný a zákonný výkon veřejné služby jako služby veřejnosti, tehdy by se už jistě nejednalo o zájem pouze individuální, nýbrž zájem kolektivní.

Diskutovanou je otázka, zda je možné podávat petici proti průtahům soudů. Zákon nikde nestanoví, že proti soudům nelze podávat petice, z toho lze vyvodit závěr, že adresátem petice skutečně může být i soud, k tomuto závěru se také přikláním. Podmínka veřejného zájmu se domnívám bude dodržena, neboť na rychlém vyřizování věcí je jistě veřejný zájem. V žádném případě však nesmí být podanou peticí zasaženo do konkrétní projednávané věci.

V souvislosti s peticemi a nečinností je příhodné zmínit náleží Ústavního soudu ze dne 23. 6. 1994, sp. zn. I. ÚS 21/94. Meritem ústavní stížnosti byla nečinnost Ministerstva zahraničních věcí ČR, které bylo povinno podle § 5 odst. 3 petičního zákona vyřídit petici, jež mu byla adresována. *„Tuto nečinnost orgánu veřejné moci pokládá stěžovatel za zásah do svých ústavně zaručených práv a svobod ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky a má za to, že petiční právo nespočívá jen v právu petici sepsat a podat, ale i v právu na její vyřízení včas a zákonem stanoveným způsobem, jak uvedený zákon o petičním právu stanoví.“*²¹⁴ Stěžovatel se domníval, že jeho petiční právo ústavně zaručené v čl. 18 Listiny základních práv a svobod ve spojení s čl. 3 Ústavy České republiky bylo nečinností Ministerstva zahraničních věcí porušeno, neboť měl současně právo na vyřízení zákonným způsobem a včas. *„Každému se tedy zaručuje nerušený, nikým neztěžovaný výkon petičního práva ve smyslu čl. 3 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, pokud se ovšem nepřekračují hranice Listinou stanovené v čl. 18 odst. 2 a 3.“*²¹⁵ Každopádně zmíněné nezakládá subjektivní právo na kladné vyřízení petice. Ústavní soud ve svém nálezu dále zdůraznil, že proces projednávání petice nemá charakter řízení právního, není totiž ani rámcově upraven Listinou základních práv a svobod. Ústavní soud ústavní stížnost zamítl, což odůvodnil následujícím: *„V daném případě nelze proto nečinnost příslušného státního orgánu považovat za zásah do základních práv nebo svobod*

²¹⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 23. 6. 1994, sp. zn. I. ÚS 21/94.

²¹⁵ Tamtéž.

*zaručených ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy, neboť v podání petice nebylo bráněno a příslušný orgán petici prokazatelně přijal, později jí bylo i meritorně vyhověno.*²¹⁶ Každopádně i petici můžeme využít k ochraně před nečinností, avšak je prostředkem, který není příliš využívaný a lze jej využít pouze ve věcech veřejného nebo jiného společenského zájmu.

Ačkoli postup vyřizování petice není správním řízením, domnívám se, že v případě nečinnosti orgánu povinného k vyřízení petice může podatel uplatňovat opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 správního řádu, což stvrzuje také veřejný ochránce práv ve správě o šetření věci, která je dostupná na jeho webových stránkách.²¹⁷

6.4 Ochrana před nečinností poskytovaná Soudním dvorem Evropské unie

Zvláště významnou roli představuje Smlouva o fungování Evropské unie, která zakotvila v článku 265 možnost předložení věci Soudnímu dvoru Evropské unie v případě nečinnosti institucí a jiných subjektů Unie, který má určit případné porušení smluv. K podání žaloby však může dojít teprve tehdy, byl-li příslušný orgán, instituce či subjekt předem vyzván, aby jednal, a pokud ve lhůtě dvou měsíců poté nezačne správní orgán, institut či subjekt jednat, pak po dobu dalších dvou měsíců může být žaloba podána. Žalobu může podat každý, kdo byl nečinností instituce Evropské unie dotčen. Smlouva o fungování unie rozlišuje žalobce do dvou skupin, a to na ty, kteří jsou aktivně legitimovaní k podání žaloby tzv. privilegovaní žalobci, a na neprivilegované žalobce. Privilegovanými žalobci jsou členské státy EU, Evropský parlament, Rada EU a Komise, jejich specifickým znakem je, že nemusí prokazovat právní zájem na podání žaloby, zatímco neprivilegovaní žalobci jsou fyzické a právnické osoby, které svůj právní zájem na podání žaloby již osvědčovat musí. Můžeme ještě hovořit o jakési třetí skupině žalobců, což jsou tzv. poloprivilegovaní žalobci, kterými je Účetní dvůr, Evropská centrální banka a Výbor regionů. Poloprivilegovaní žalobci mohou sice také žalovat všechny závazné akty EU, ale svůj právní zájem už musí dokazovat. Výsledkem řízení před ESLP je rozsudek, který, pokud byla prokázána

²¹⁶ Tamtéž.

²¹⁷ Zpráva o šetření ve věci podnětu paní B. A. ze dne 3. 5. 2011, sp. zn. 228/2011/VOP/JŠM.

nečinnost orgánu, instituce nebo jiného subjektu EU, a ta jako taková byla prohlášena za odporující Smlouvám, pak musí příslušný orgán, instituce, či subjekt přijmout opatření vyplývající z rozsudku Soudního dvora Evropské unie.

Soudní dvůr se žalobou na ochranu proti nečinnosti zaobíral ve věci T – 306/10 Hani El Sayyed Elsebai Yusef proti Evropské komisi. Komise se v projednávané věci dopustila nečinnosti tím, že měla povinnost jednat vůči žalobci za účelem nápravy procesních a hmotněprávních nedostatků. Žalobce se cítil dotčen tím, že Komise neučinila v jeho věci přezkum a žalobce byl nadále zařazen na sporný seznam a byly zmrazeny jeho finanční prostředky, čímž se cítil být značně poškozen. Soudní dvůr shledal tuto žalobu opodstatněnou a vyvodil z toho příslušné závěry pro Komisi.²¹⁸

6.5 Ochrana před nečinností poskytovaná Evropským soudem pro lidská práva

Ochrana před nečinností je dále zajišťována také prostřednictvím Evropské úmluvy pro lidská práva, jejíž dodržování je zajišťováno prostřednictvím Evropského soudu pro lidská práva. Článek 6 odst. 1 Evropské úmluvy pro lidská práva je stěžejní z pohledu nečinnosti, neboť zakládá právo každého, aby jeho záležitost byla vyřízena v přiměřené lhůtě. Zásadním a velice často symbolem chvály se stal efektivní kontrolní mechanismus založený Evropskou úmluvou pro lidská práva, který je zajišťován prostřednictvím Evropského soudu pro lidská práva. Přestože Úmluva hovoří o nestranném a nezávislém soudu, je právo na spravedlivý proces zaručeno dle judikatury ESLP nejen před soudy, ale i před správními orgány. Každá fyzická osoba, skupiny fyzických osob i různé nevládní organizace, ti všichni se mohou obrátit na Evropský soud pro lidská práva se stížností, že bylo porušeno některé z jejich práv zaručených Úmluvou. K podání stížnosti ESLP však může dojít teprve tehdy, byly-li vyčerpány veškeré nápravné prostředky, které právní řád státu podatele poskytuje, podávaná stížnost je tedy založena na zásadě subsidiarity. K podání stížnosti musí nezbytně dojít ve lhůtě šest měsíců ode dne, kdy bylo vydáno konečné vnitrostátní rozhodnutí. Pro řádné podání je nezbytné, aby stížnost nebyla anonymní, co však povinné

²¹⁸ Rozsudek ve věci č. T – 306/10, Hani El Sayyed Elsebai Yusef proti Evropské komisi.

není, je zastoupení stěžovatele před ESLP advokátem, každopádně je to jistě vhodnější.

Povaha rozsudků Evropského soudního dvora je deklaratorní, pouze tedy konstatují porušení Evropské úmluvy pro lidská práva, ale už přímo nezakládají žádné povinnosti, až na jednu výjimku, kterou je uložení povinnosti státu, aby zaplatil poškozenému spravedlivé zadostiučinění, kterým bude alespoň částečně odstraněn důsledek způsobený porušením Úmluvy, což je zakotveno v článku 41 Úmluvy. Navzdory tomu, že ESLP nemůže stanovit způsob chování nebo zrušit konečné vnitrostátní rozhodnutí, článek 46 Úmluvy zakotvující závaznost rozsudků ESLP stanovil velice důležitou povinnost: „*Vysoké smluvní strany se zavazují, že se budou řídit konečnými rozsudky Soudu ve všech sporech, jichž jsou stranami.*“²¹⁹ I Česká republika byla nejednou stranou sporu před ESLP z důvodu nepřiměřeně dlouhého řízení. Jedním takovým byl případ Golha proti České republice ze dne 26. 5. 2011, č. stížnosti 7051/06, v němž ESLP konstatoval porušení čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy pro lidská práva, neboť soudní řízení v občanskoprávní věci trvalo 19 let, což již nelze tolerovat jako vyřízení věci v přiměřené lhůtě.²²⁰

²¹⁹ Článek 46 Evropské úmluvy pro lidská práva.

²²⁰ Rozsudek ESLP ve věci Golha proti České republice ze dne 26. 5. 2011, č. stížnosti 7051/06.

7 Újma způsobená nezákonnou nečinností správního orgánu

Dojde-li v důsledku nezákonné nečinnosti správního orgánu ke vzniku újmy, ať už majetkové či nemajetkové, pak může vzniknout také odpovědnost za nastalou újmu. Smyslem odpovědnosti za vzniklou újmu je její nahrazení, nikoli zabránění samotné nečinnosti či odstranění již nastalého stavu nečinnosti. Odpovědnost za způsobenou újmu plní zejména funkci reparační, jež je spjata s funkcí preventivní a výchovnou.

7.1 Nesprávný úřední postup

Institut odpovědnosti za vzniklou škodu je zakotven v čl. 36 odst. 3 LZPS, jenž stanoví: „Každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem.“ Jelikož právě pod nesprávný úřední postup lze podřadit nezákonnou nečinnost správního orgánu, zákon ani samotná Listina neposkytuje výčet toho, co všechno je možné pod nesprávný úřední postup podřadit. Ústavní soud však ve svém nálezu²²¹ uvedl, že pro výklad každého pojmu je zapotřebí užít výkladu nejprve gramatického, poté logického a na závěr systematického, sám po provedení těchto výkladů charakterizoval nesprávný úřední postup jako: „(...) každý postup orgánu veřejné moci, který při jejím výkonu postupuje v rozporu s obecně závaznými právními předpisy či v rozporu se zásadami jejího výkonu.“²²² Nesprávným úředním postupem v žádném případě nejsou vady řízení, pokud měly za následek nesprávné rozhodnutí.²²³ Nesprávným úředním postupem může být nesprávné poučení účastníka o způsobu, jak má postupovat v řízení.²²⁴ Úředním postupem jednoduše není konání správního orgánu, které se přímo odrazí v rozhodnutí správního orgánu, ale konání ba naopak nekonání správního orgánu, které přímo nesouvisí s rozhodovací činností, nebo takové, které se přímo neodrazí v obsahu vydaného rozhodnutí. „S výjimkou ustanovení § 13 odst. 1 věty druhé a třetí není

²²¹ Nález pléna Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 36/08.

²²² Tamtéž.

²²³ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 2002, sp. zn. 25 Cdo 430/2000.

²²⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. 25 Cdo 5521/2007.

nesprávný úřední postup v zákoně blíže definován; z obsahu tohoto pojmu však vyplývá, že podle konkrétních okolností může jít o jakoukoliv jinou než rozhodovací činnost spojenou s výkonem pravomoci státního orgánu, dojde-li při ní nebo v jejím důsledku k porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání státního orgánu nebo k porušení pořádku určeného povahou a funkcí postupu. (...) Z tohoto hlediska za nesprávný postup, vedoucí k odpovědnosti státu, je třeba považovat i nevydání či opožděné vydání rozhodnutí, mělo-li být správně vydáno či vydáno ve stanovené lhůtě, případně jiná nečinnost státního orgánu či jiné vady ve způsobu vedení řízení, to vše samozřejmě za předpokladu, že poškozenému vznikla škoda (majetková újma vyjádřitelná v penězích), která je v příčinné souvislosti s uvedeným postupem, tedy je-li nesprávný postup orgánu státu se vznikem škody ve vztahu příčiny a následku.“²²⁵

Také ustanovení § 22 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. stanoví, co lze považovat za nesprávný úřední postup, čímž může být též porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě nebo lhůtě přiměřené. Orgány veřejné správy jsou povinny dodržovat lhůty stanovené interními předpisy, neboť i jejich nedodržením dochází k porušení práva na vyřízení věci v přiměřené lhůtě, a tím k nesprávnému úřednímu postupu. Při posuzování co je a co není nesprávným úředním postupem, je vhodné vycházet zejména z judikatury a právních názorů, neboť to není doposud upraveno zákonnou dikcí.

V úzké souvislosti s čl. 36 odst. 3 LZPS je zákon č. 82/1998 Sb., na který odkazuje i Listina v čl. 36 odst. 4. Zákon č. 82/1998 Sb. hned ve svém prvním ustanovení zakotvil, že „*stát odpovídá za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem.*“²²⁶ Zákon č. 82/1998 Sb. také umožňuje podpůrné užití občanského zákoníku, neboť obecnou úpravu odpovědnosti za škodu poskytuje právě občanský zákoník. Každopádně jeho užití je možné pouze tam, kde zákon č. 82/1998 Sb. nevylučuje jeho užití, anebo nestanoví něco jiného.

Odpovědnost za nesprávný úřední postup podle zákona č. 82/1998 Sb. nastane pouze tehdy, bude-li se jednat o vrchnostenský výkon veřejné správy. Pokud by subjekty vystupovaly v soukromoprávních vztazích, pak na ně

²²⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2008, sp. zn. II. ÚS 99/07.

²²⁶ Ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb.

v žádném případě nebude aplikován zákon č. 82/1998 Sb. Navzdory tomu, že zákon č. 82/1998 Sb. je považován za obecnou právní úpravu, existují takové právní předpisy, které stanoví vlastní právní úpravu. Takovým právním předpisem je zákon o Policii ČR, který stanoví, že stát je odpovědný za škodu způsobenou policií v souvislosti s plněním jejích úkolů, a to podle § 95 zmíněného zákona. Ke vzniku odpovědnosti státu však nedochází tehdy, pokud škoda osobě způsobená byla vyvolána jejím protiprávním jednáním. Stejným způsobem je upravena odpovědnost v zákoně o obecní policii, v zákoně o Vězeňské službě a justiční strážní v České republice, nebo v celním zákoně.

Za důležité považuji zmínit, že právo na náhradu škody či nemajetkové újmy nelze přiznat přímo na základě čl. 36 odst. 3 a 4 Listiny, ale teprve na základě zákona č. 82/1998 Sb. a při splnění zákonem požadovaných podmínek.²²⁷ Soud nemůže přiznávat nároky, které nejsou zakotveny v zákoně č. 82/1998 Sb. Až do přijetí zákona č. 160/2006 Sb., kterým byl novelizován zákon č. 82/1998 Sb., nebylo zakotveno právo na přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nečinností nebo nepřiměřenými průtahy veřejné správy. Absenci této úpravy konstatoval také Ústavní soud ve svém nálezu: „*V této souvislosti je Ústavní soud nucen konstatovat, že zákon mu nedává žádný prostředek k přiznání jiné satisfakce, než je vyslovení názoru, že toto právo bylo porušeno.*“²²⁸

Vždy je zapotřebí posoudit, zda v daném případě došlo k nepřiměřené délce řízení či k průtahům v rámci průběhu řízení. Průtahy nastávají tehdy, kdy orgány veřejné správy nekonají v zákonem stanovené nebo přiměřené lhůtě a zpravidla způsobují následně nepřiměřenou délku řízení. Ovšem právo na přiměřenou délku řízení je porušeno teprve tehdy, když řízení trvá nepřiměřeně dlouhou dobu a není podstatné, jestli průtahy v průběhu řízení nastaly či nikoli. Existence průtahů řízení tedy není směrodatná pro určení, že došlo k nesprávnému úřednímu postupu. Zmíněný názor zastává také kolegium Nejvyššího soudu: „*Průtahy v řízení jsou jevem, kdy soud (či jiný státní orgán) nekoná v zákonem stanovené či přiměřené době, a jde tedy zpravidla (nikoliv však vždy) o příčiny nepřiměřené délky řízení. (...) Jinými slovy řečeno, k porušení práva na přiměřenou délku řízení může dojít i tehdy, nedošlo-li v řízení k průtahům,*

²²⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 5. 2011, sp. zn. 31 Cdo 3916/2008.

²²⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 1997, sp. zn. IV. ÚS 215/1996.

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. ²²⁹

Zákon č. 82/1998 Sb. je založen na absolutní objektivní odpovědnosti státu, potažmo územně samosprávných celků, aniž by bylo jakkoli zohledněno zavinění na straně jednajícího. Ke vzniku objektivní odpovědnosti je však zapotřebí kumulativní splnění tří podmínek. Jednak musí dojít k nesprávnému úřednímu postupu, následně musí vzniknout určitá újma a v neposlední řadě musí existovat jistá příčinná souvislost mezi nesprávným úředním postupem a vznikem újmy. Příčinná souvislost musí být posuzována v konkrétním případě a izolovaně z hlediska jejích příčin, neboť jde o otázku skutkovou. Absolutní odpovědnost spočívá v tom, že se jí nelze zprostit, neboť neexistují žádné liberační důvody, jejichž prokázáním by mohlo dojít ke zproštění odpovědnosti.

Aby bylo možné zhodnotit přiměřenou délku řízení, musí být postaven na jisto počátek a konec řízení, přičemž vše s takovým určením spojené jsem již detailně popsala v předchozích kapitolách. Jen pro připomenutí, řízení končí teprve okamžikem nabytí právní moci rozhodnutí, které bylo v daném řízení poslední. Je tedy možné, že posledním rozhodnutím v řízení bude rozhodnutí o dovolání, o kasační stížnosti, či o ústavní stížnosti, ale také řízení, v rámci kterého se účastník domáhal výkonu rozhodnutí.

Závěrem bych nesprávný úřední postup shrnula slovy, že jím je takový postup orgánů veřejné moci, kdy délka neodpovídá složitosti, skutkové a právní náročnosti a příčina, pro niž délka řízení výrazně narostla, stanula na straně příslušného orgánu, a to bez ohledu na to, zda jsou průtahy původu subjektivního či objektivního. Faktory ať už subjektivní, či objektivní nemohou ospravedlnit vznik průtahů, potažmo nečinnosti.

7.2 Majetková a nemajetková újma

Jak bylo již řečeno, pro vznik odpovědnosti je nezbytná existence majetkové či nemajetkové újmy. Zákon č. 82/1998 Sb. nerozlišuje pojmy majetková a nemajetková újma, proto je nezbytné aplikovat občanský zákoník. Majetková

²²⁹ Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010.

újmou, označovaná také jako škoda, představuje buď přímou ztrátu na majetku poškozeného a ve svém důsledku i jeho reálné zmenšení (skutečnou škodu), anebo ušlý zisk poškozeného (tj. „to, co poškozenému ušlo“).²³⁰ Skutečná škoda může představovat celou škálu různých nákladů, které v důsledku nesprávného úředního postupu mohly poškozenému vzniknout. Ušlý zisk je představován majetkovým prospěchem, jehož by poškozený dosáhl, pokud by bývalo nedošlo k nesprávnému úřednímu postupu. Naproti tomu nemajetkovou újmou je *„jakákoli újma, která pro poškozeného neznamena přímou ztrátu na majetku.“*²³¹ Nemajetkovou újmu lze dále charakterizovat též jako tzv. imateriální nebo morální újmu, za níž náleží poškozenému peněžité satisfakce. Ta velice často vzniká právě v důsledku porušení práva na přiměřenou délku řízení. Obě formy újmy jsou však na sobě navzájem nezávislé, čili k poskytnutí zadostiučinění za nemajetkovou újmu dojde nezávisle na případné škodě.

Škoda oproti nemajetkové újmě není obvyklým následkem nečinnosti, pokud však přece jen vznikne, stane se tak zejména v případech insolvence dlužníka. V minulosti nebyla zakotvena jiná možnost satisfakce při vzniku nemajetkové újmy než pouhé konstatování porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě. Teprve s příchodem novely č. 160/2006 Sb. byla, jak bylo výše zmíněno, zakotvena v § 31a povinnost subjektům odpovědným za vzniklou újmu poskytnout poškozenému přiměřené zadostiučinění. Ustanovení § 31a zákona č. 82/1998 Sb. tak zavedlo kompenzační prostředek nápravy pro případ překročení přiměřené lhůty, který je nezbytné poskytnout rychle a v požadované výši.

7.3 Uplatnění nároku u příslušného správního orgánu

Poškozený je povinen svůj nárok uplatňovat u příslušného ministerstva či jiného ústředního správního úřadu předtím, než se případně obrátí na soud. Tento postup byl zaveden také novelou č. 106/2006 Sb., neboť do té doby se nárok poškozeného neprojednával mimosoudně. Současný postup však považují jednoznačně za správný, jelikož tím předejdeme řadě soudních sporů, neboť příslušné správní orgány by měly, v případě opodstatněnosti nároku, poškozeného uspokojit, aniž by bylo nutné přistupovat k soudnímu řízení.

²³⁰ NOVOTNÝ, Petr; KOUKAL, Pavel; ZAHOŘOVÁ, Eva. *Nový občanský zákoník*. Praha: Grada, 2014. 139 s. Právo pro každého (Grada). ISBN 978-80-247-5165-8. S. 18.

²³¹ ACHOUR, Gabriel; PELIKÁN, Martin. *Náhrada škody a nemajetkové újmy v občanskoprávních a obchodních vztazích*. Ostrava: Key Publishing, 2015. 275 s. Právo (Key Publishing). ISBN 978-80-7418-231-0. S. 116.

Projednávání nároku před správním orgánem má neformální charakter bez jakýchkoli procesních pravidel. Co je zvláštní, že není stanovena ani žádná lhůta, v níž by měl poškozený svůj nárok uplatnit, jediným limitem tak pro poškozeného je promlčecí lhůta.

Ačkoli to zákon výslovně nestanoví, stejným způsobem by měl postupovat poškozený i v případě uplatňování nároků u územně samosprávných celků. Každopádně takový postup není podmínkou, proto soud bude povinen se uplatněným nárokem přesto zabývat.

7.4 Uplatnění nároku u soudu

Obrátit se na soud, může poškozený teprve poté, co bezvysledně uplatňoval svůj nárok před příslušným správním orgánem, to se, jak bylo již zmíněno, nevztahuje na poškozené, kteří mají nárok na náhradu škody vůči územně samosprávnému celku. Zákon č. 82/1998 Sb. stanoví lhůtu šest měsíců ode dne uplatnění nároku u příslušného úřadu na projednání nároku a jeho případnou náhradu, avšak pokud nedojde v této lhůtě k vyřízení, pak je možné uplatňovat svůj nárok u soudu. Pochopitelně k uplatnění nároku u soudu může dojít, i pokud správní orgán vydá k uplatňovanému nároku zamítavé stanovisko. K tomu se vyjádřil i Nejvyšší soud v rozsudku: „(...) stát je povinen nahradit škodu nejpozději do šesti měsíců ode dne, kdy poškozený nárok řádně uplatnil postupem dle § 14 zákona č. 82/1998 Sb.; teprve marným uplynutím této lhůty (nikoli uplynutím lhůty stanovené poškozeným při uplatnění nároku) se ocitá stát jako dlužník z odpovědnostního závazkového vztahu v prodlení a teprve ode dne následujícího po uplynutí lhůty jej stihá povinnost zaplatit poškozenému též úrok z prodlení.“²³²

Doposud jsem neuvedla, že uplatňování nároku na náhradu újmy je věcí soukromoprávní, a proto není možné jeho projednání ve správním soudnictví. To opakovaně potvrdil i Nejvyšší správní soud ve svých rozhodnutích, například v usnesení ze dne 11. 5. 2005, č. j. Na 12/2005 – 8. V prvním stupni je věcně příslušným okresní soud, místní příslušnost soudu pro projednání nároku se odvíjí od obecného soudu žalovaného. Jelikož o uplatněném nároku probíhá občanské soudní řízení, postupuje se podle občanského soudního řádu. Pravomoc civilních

²³² Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 4. 2003, sp. zn. 25 Cdo 2060/2001.

soudů ve věcech uplatňování nároku na náhradu újmy by ocenila francouzská společnost, neboť ta považuje správní soudce za méně štědré oproti soudcům civilních soudů.²³³ Ve Francii rozhodují o nárocích, které účastníkům vznikly porušením subjektivních práv výkonem veřejné správy správní soudy.

Podaná žaloba musí pochopitelně obsahovat určité nezbytné náležitosti. V rámci řízení musí žalobce vznik újmy v důsledku nesprávného úředního postupu náležitě prokázat, důkazní břemeno totiž stojí čistě na něm. Pokud by v době řízení před soudem újma ještě neexistovala, bez dalšího by byla žaloba zamítnuta. Nemajetková újma se oproti škodě podstatně obtížněji prokazuje, její náhradou dochází zejména ke kompenzaci stavu nejistoty, kterým si poškozený prošel díky nepřiměřeně dlouhému řízení. Podle Evropského soudu pro lidská práva není zapotřebí v případě uplatňování pouze nemajetkové újmy žádné dokazování.²³⁴

Pokud soud shledá, že veškeré předpoklady vzniku odpovědnosti za újmu způsobenou nesprávným úředním postupem nastaly, pak následně rozhodne o formě náhrady a její výši. Jak jsem již zmiňovala, v případě nečinnosti obvykle dochází k náhradě nemajetkové újmy nikoli škody. Podle § 31a odst. 2 zákona č. 82/1998 Sb. je žalobci poskytnuto zadostiučinění v penězích, jestliže újmu nebylo možné nahradit jinak a samotné konstatování porušení práva by se nejevilo jako dostačující. Při určování výše přiměřeného zadostiučinění se podle věty druhé citovaného ustanovení přihlédne k závažnosti vzniklé újmy a k okolnostem, za nichž k nemajetkové újmě došlo. Pouhé konstatování porušení práva se využívá opravdu velice zřídka. V žádném případě však nemůže dojít k takové formulaci výroku rozhodnutí, v němž bude současně konstatováno porušení práva a také přiznáno přiměřené zadostiučinění, vždy je zapotřebí užít pouze jedné formy výroku.

Výše peněžité kompenzace je určována v souladu s § 31a zákona č. 82/1998 Sb., judikaturou českých soudů a judikaturou Evropského soudu pro lidská práva. Přihlédnout je zapotřebí vždy k celkové délce řízení a posoudit, zda jeho délka je již nepřiměřená, nepostačí posouzení délky dílčích průtahů,

²³³ DREYFUS, Françoise. *Le débat en France* [online]. In *Le controle juridictionnel de l'administration*. Paris: Economica. Vydáno: 1991. [cit. 14. 9. 2017]. 33 s. Dostupné z: <http://search.ebscohost.com/>.

²³⁴ Rozsudek ESLP ve věci Apicella proti Itálii ze dne 29. 3. 2006, č. stížnosti 64890/01.

musíme nahlížet na délku řízení komplexně. Přiznat zadostiučinění je možné však i tehdy, kdy ještě řízení nebylo pravomocně ukončeno, přesto už dosavadní délka celého řízení překročila délku přiměřenou.

Ustanovení § 31a odst. 2 a 3 zákona č. 82/1998 Sb. poskytuje určitá kritéria, ke kterým je vhodné při stanovení výše zadostiučinění přihlídnout, došlo-li k nesprávnému úřednímu postupu spočívajícímu v porušení povinnosti provést úkon či vydat rozhodnutí v zákonné, popř. přiměřené lhůtě. Jedná se o povinnost přihlídnout k celkové délce řízení, ke složitosti případu, k jednání poškozeného, kterým přispěl k průtahům v řízení, a k tomu, zda využil všech dostupných prostředků způsobilych odstranit průtahy v řízení, k postupu orgánů veřejné moci během řízení a k významu předmětu řízení pro poškozeného. Zmíněná kritéria, ke kterým je vhodné přihlídnout, však nejsou jedinými, a při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění nic nebrání zohlednění i dalších okolností případu.

Podle stanoviska kolegia Nejvyššího soudu²³⁵ by výpočet výše přiměřeného zadostiučinění měl vycházet ze základní částky, která se stanoví násobkem celkové doby řízení (v letech či měsících) a částky přiznávané za jednotku času řízení (měsíc, rok) s následným připočtením či odečtením vlivu skutečností vyplývajících zejména z kritérií obsažených v § 31a odst. 3 písm. b) až e) zákona č. 82/1998 Sb. Přiměřenou výší zadostiučinění pro poměry České republiky je částka v rozmezí 15 000 Kč až 20 000 Kč za jeden rok řízení. Tyto částky vyplývají z přiznaných zadostiučinění českými správními a soudními orgány a jsou v souladu též s částkami přiznávanými Evropským soudem pro lidská práva. Kolegium Nejvyššího soudu dospělo dále k závěru, že není správné, aby počáteční doba řízení byla odškodňována ve stejné výši jako doba přesahující. Proto konstatuje, že první dva roky řízení budou hodnoceny částkou o polovinu nižší, a bude-li řízení extrémně dlouhé, pak se bude částka za časovou jednotku řízení pohybovat spíše v horní hranici finančního intervalu. Jednotlivé faktory pak mohou základní částku dotvářet, každopádně případné snížení či zvýšení by nemělo přesahovat 50%, samozřejmě ve výjimečných případech může dojít ke změně i ve větším rozsahu. Vyloučeno není rozhodnutí ve formě mezitimního rozsudku, kdy soud posoudí splnění podmínek odpovědnosti, ale už nerozhodne o výši škody či nemajetkové újmy.

²³⁵ Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010.

Zákon č. 82/1998 Sb. zakládá nároky na tzv. regresní úhrady, které mají zajistit, aby důsledky způsobené škody či nemajetkové újmy dopadly na ty subjekty, které ji svou činností způsobily, bez ohledu na to, že prvotně poskytl zadostiučinění za nemajetkovou újmu nebo nahradil škodu stát či územně samosprávný celek. Oprávněný subjekt může požadovat regresní úhradu, nikoli musí. Subjekty, které by případnou regresní úhradu měly nahradit, jsou úřední osoby a územně samosprávné celky ve své přenesené působnosti, pochopitelně jen za předpokladu, že škodu či újmu skutečně způsobily a jen ve výši, v jaké se na způsobené újmě podílely.

Regresní úhrady nejsou zcela pochopitelně požadovány po státních orgánech, nýbrž přímo po osobách, které se na nesprávném úředním postupu v rámci svého oprávnění podílely. Pokud nesprávný úřední postup způsobila osoba při plnění povinností plynoucích ze služebního, pracovněprávního či obdobného poměru, užije se zákoníku práce a maximální výše regresní úhrady může dosahovat až 4,5 násobku průměrného měsíčního výdělku. Je-li osobou, po níž je regres požadován, soudce či státní zástupce pak může být regres uplatněn teprve poté, co byla vina soudce či státního zástupce prokázána v kárném nebo trestním řízení. V případě jiných osob nespádajících pod některou ze zmíněných kategorií platí, že jsou povinny uhradit jednu šestinu zaplacené částky, nejvýše však 5.000 Kč. Žádný z uvedených limitů nebude aplikován tehdy, pokud by byla újma způsobena úmyslně. Stejným způsobem může postupovat také územní samosprávný celek v samostatné působnosti vůči těm, kteří se na nesprávném úředním postupu podíleli.

Regresní úhrada nastane tehdy, byla-li zaviněně porušena právní povinnost, přičemž právě to nastává při nezákonné nečinnosti. Zavinění, jako vnitřní psychický vztah škůdce k vlastnímu protiprávnímu jednání a vzniklé újmě, pro uplatnění regresní úhrady postačí ve formě nevědomé nedbalosti, neboť zákon č. 82/1998 Sb. nestanoví formu zavinění. Případné důkazní břemeno před soudem nese žalobce, tedy ten, kdo regresní nárok uplatňuje. Soud disponuje v řízení o přiznání regresní úhrady moderačním právem a podle okolností může výši úhrady přiměřeně snížit. Soud přihlíží zejména k osobním a majetkovým poměrům fyzické osoby, která újmu zavinila, to však pouze za předpokladu, že škoda nebyla způsobena úmyslně.

7.5 Promlčení nároku na náhradu majetkové škody či nemajetkové újmy

Navzdory tomu, že skutečně vznikl nárok na náhradu újmy způsobené nesprávným úředním postupem, nebude právo na náhradu přiznáno, pokud uplynula promlčecí lhůta. Nárok na náhradu škody se promlčí po uplynutí tří let ode dne, kdy se o škodě poškozený dověděl a kdy se dověděl o tom, kdo za škodu odpovídá.²³⁶ Podmínkou pro běh lhůty je rozhodující okamžik, kdy se poškozený dozví o vzniku újmy, nepostačuje přitom pouhá možnost vzniku škody, musí škoda fakticky vzniknout. Objektivní lhůta se při uplatňování náhrady škody způsobené nesprávným úředním postupem neuplatňuje.

Promlčení nároku na poskytnutí přiměřeného zadostiučinění za nemajetkovou újmu je podstatně složitější než při náhradě škody. V případě nemajetkové újmy plyne nezávisle na sobě jak subjektivní, tak objektivní promlčecí lhůta a k promlčení nároku dojde tehdy, jakmile jedna z nich uplyne. „*To tedy znamená, že k promlčení dojde uplynutím té lhůty, která nastane dříve.*“²³⁷ Subjektivní promlčecí lhůta započne běžet od okamžiku, kdy si je poškozený vědom vzniku nemajetkové újmy a trvá šest měsíců. Podstatné pro určení počátku běhu subjektivní doby není zjištění samotné skutečnosti vyvolávající nemajetkovou újmu ale okamžik, kdy se dověděl o samotných nepříznivých důsledcích.

Objektivní promlčecí doba je desetiletá a plyne ode dne, kdy nastala skutečnost, která vyvolala nesprávný úřední postup. Každopádně k promlčení nároku nedojde dříve, než uplyne šest měsíců od skončení řízení vykazující průtahy a to i tehdy, pokud průtahy nastaly v některé z dřívějších fází.²³⁸ Na řízení je proto nezbytné pohlížet vždy jako na jeden celek.

Promlčecí lhůta zcela pochopitelně neběží po dobu, kdy je poškozeným uplatňován nárok před příslušným ústředním správním orgánem. V takových situacích dochází k tzv. stavění lhůt.

²³⁶ Ustanovení § 32 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb.

²³⁷ ACHOUR, Gabriel; PELIKÁN, Martin. *Náhrada škody a nemajetkové újmy v občanskoprávních a obchodních vztazích*. Ostrava: Key Publishing, 2015. 275 s. Právo (Key Publishing). ISBN 978-80-7418-231-0. S. 188.

²³⁸ VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář*. 3. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012. 370 s. Beckovy malé komentáře. ISBN 978-80-7400-427-8. S. 185.

Regresní nároky mají úpravu promlčení odlišnou a platí pro ně jednotná roční doba, která plyne ode dne, kdy osoba oprávněná k uplatnění nároku na regresivní úhradu uhradila škodu, či poskytla přiměřené zadostiučinění poškozenému.

Závěr

Úprava nezákonné nečinnosti si prošla zcela zásadním vývojem, neboť z téměř úplného opomenutí se stala velice významnou součástí správního práva. Teprve s příchodem soudního řádu správního a správního řádu započala éra, která nezákonnou nečinnost již pouze nepřehlíží, nýbrž proti ní brojí.

Za cíl mé práce jsem si stanovila poskytnout ucelený a podrobný pohled na problematiku nezákonné nečinnosti za pravidelného propojování teoretických poznatků s praktickými případy. Domnívám se, že takový cíl má práce naplnila. Pravidelně jsem obohacovala jednotlivé kapitoly o judikaturu, ale i názorné ukázky z praxe, či jsem provedla průzkum u finančních úřadů České republiky, nebo jsem uvedla výsledky četnosti a úspěšnosti nečinnostních žalob u Krajského soudu v Českých Budějovicích v letech 2015 a 2016. Jsem přesvědčena, že takové doplňující poznatky, odkazy a skutečnosti celou práci významným způsobem obohatily a povznesly ji na vyšší úroveň. Do práce jsem zapracovávala své poznatky a myšlenky, ke kterým jsem v průběhu psaní dospěla a jsem přesvědčena, že pro zvýšení jejich relevantnosti jsem je i dostatečně odůvodnila.

Nezákonná nečinnost, která vstoupila do právní úpravy správního práva teprve nedávno, je významným institutem, který je schopen způsobit výrazné komplikace, stejně tak jako i značnou újmu, ať už majetkovou či nemajetkovou. Smyslem veřejné správy je konat ve veřejném zájmu, jistě není žádoucí, aby správní orgány v rozporu se svou povinností konat, naopak opomněly jakoukoli činnost vykonávat a dopouštěly se omisivního jednání. Ze zjištěných poznatků jsem dospěla k závěru, že k nezákonné nečinnosti převážně dochází zejména z důvodu nedostatečného počtu personálu, přehlcenosti správních orgánů a domnívám se, že mnohdy i díky lidské laxnosti. Každopádně k výskytu nezákonné nečinnosti v takové míře, aby účastníci řízení museli přistoupit až k podání nečinnostní žaloby, dochází spíše výjimečně, alespoň v rámci působnosti Krajského soudu v Českých Budějovicích. Takový závěr osvědčují mé poznatky o výsledcích žalob na ochranu proti nečinnosti podaných v letech 2015 a 2016 ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích. Je pravděpodobné, že správní orgány spadající do místní působnosti Krajského soudu v Českých

Budějovicích nebudou přehlacené v takové míře, jako jsou správní orgány například v Praze či jiných větších městech České republiky. Přesto zastávám názor, že správní orgány pracují svědomitě a co možná nejrychleji, nicméně jistě se najdou i výjimky, které ke vzniku nečinnosti přispějí.

Právní úpravě prostředků ochrany proti nezákonné nečinnosti lze pochopitelně řada věcí vytknout. Mnohdy je nezbytné prostudovat judikaturu Nejvyššího správního soudu, aby bylo možné rozuzlit konkrétní význam některých pojmů a dospět k všeobecně zastávanému závěru.

Správnímu řádu bych kupříkladu vytkla, že neposkytuje ani rámcově maximální délku řízení či maximální délku lhůty, v rámci níž má dojít k provedení dožádání podle § 13 odst. 3 SpŘ, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny. V takové situaci je komplikované odhadnout, zda se již správní orgán dopouští nezákonné nečinnosti či nikoli. Z toho důvodu jsem i v kapitole třetí zmínila, že by bylo vhodné „*de lege ferenda*“ určit maximální dobu, během níž musí být předmětné úkony vyřízeny, v opačném případě dochází k nečinnosti. Jako kontraproduktivní shledávám fikci negativního rozhodnutí, která je zakotvena v zákoně o právu na informace o životním prostředí. Fikce negativního rozhodnutí, dle mého názoru, v mnohých případech nepřispěje k urychlení správního řízení, a proto ji neshledávám jako další z prostředků ochrany před nečinností.

Další, co činí obtíže, je například povinnost bezvysledného vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti před podáním nečinnostní žaloby proti ústřednímu správnímu orgánu, který nemá žádný nadřízený správní orgán. V řešení takové situace není jednotný ani rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, podrobně jsem se k této problematice vyjádřila v textu této práce, konkrétně kapitole 4.1.2, a se závěrem rozšířeného senátu NSS se nemohu ztotožnit.

Jako celek bych hodnotila právní úpravu správního řádu za poměrně zdařilou, neboť nemám žádné zásadní výhrady, abych se domnívala, že je nezbytné doznat nějakých významných změn.

Co se týče soudního řádu správního lze s podivem vnímat jeho dřívější účinnost (1. 1. 2003) než správního řádu, a to z toho důvodu, že soudní řád správní stanovuje za podmínku uplatnění nečinnostní žaloby bezvysledné vyčerpání

prostředků ochrany proti nečinnosti. Zvláštností na tom je, že správní řád z roku 1967 účinný až do 31. 12. 2005 se nevěnoval institutu nezákonné nečinnosti, a proto ani žádná opatření proti nezákonné nečinnosti nebylo po dobu 3 let možné aplikovat před podáním samotné nečinnosti žaloby, čili k podání žaloby na ochranu proti nečinnosti nemohlo dojít. Nicméně takový nedostatek provázanosti obou úprav je již minulostí.

Veškeré výtky či návrhy na úpravu „*de lege ferenda*“, jsem zapracovávala přímo do práce, aby myšlenky a možné otázky vyvstávající k danému tématu, byly rovnou sděleny a zodpovězeny, a nebyl narušen tok celé práce. Pokud bych si shromažďovala své poznatky až na závěr práce, domnívám se, že by to již nebylo účelné a působilo chaoticky.

Nicméně žádná právní úprava není bezchybná, a v průběhu užívání se teprve odhalují některé nedostatky, které však nebylo možné zjistit při legislativním procesu. Na závěr konstatuji, že jsem nedospěla k žádným výrazným nedostatkům v právní úpravě a domnívám se, že se jedná i o poměrně srozumitelnou úpravu.

Cizojazyčné resumé

The thesis deals with the unlawful inactivity, which is quite a new legal institute. The first time that the term unlawful inactivity appeared in the effective legislation was in the code of administrative justice in 2003. Subsequently, the administrative law became effective three years later, already including the issue of unlawful inactivity. Until the time of effectiveness of the administrative law there was no standalone administrative judiciary with its own procedural law. Civil courts were deciding according to part V. of the civil law.

I am convinced that submitted work is not just compilation, but also brings new facts. Work is filled with a few tables where can be observed relatively low frequency of submitted actions against inactivity at the County Court in České Budějovice in years 2015 and 2016, as well as low success rate of them. I have also used the right to free access to information and from data obtained I have rated the speed of process at various Tax Offices of Czech Republic.

The thesis provides a comprehensive interpretation of the unlawful inactivity, supplemented by a variety of specific cases as well as by references to the Czech and other case law. The work is divided into seven chapters, covering certain issues related to the unlawful inactivity. There are only exceptional derogations from the topic, always solely to better understand the context.

The first chapter is introductory, presenting the unlawful inactivity, defining the basic concepts, referring to causes and effects of the unlawful inactivity, etc. Significant part in this chapter has administrative discretion to whose description I have devoted necessary space. In practice there are many complications with determination of the beginning of unlawful inactivity. Therefore, it was necessary to explain this crucial topic better. The second chapter describes the principles of administrative law which relate to the topic and their breach may be caused as a result of the unlawful inactivity.

This is followed by the third chapter which concerns detailed interpretation of term “adequate time limit”. In the Czech rule of law is the term of adequate time limit used quite often, although it is uncertain term. Speaking of time limits, it was unthinkable to forgot to explain terms like extension of time limits, stopping of

time limits or termination of time limits, because these terms are closely related to this topic.

In the fourth chapter there is detailed analysis of forms of protection against unlawful inactivity, that are stated in the administrative law. Forms of protection against unlawful inactivity are divided logically to those that are provided obligatory and those provided facultatively. I also have not forgotten forms that are not guaranteed by central provision § 80 of administrative law. These forms can prevent from the beginning of unlawful inactivity as well. This chapter is also enriched by research of inactivity frequency at Tax Offices of Czech Republic.

The fifth chapter contains information about trials at administrative courts in cases where participant of trial was unsuccessful with his requirement for protection against inactivity of administrative authorities. The whole procedure at the courts in case of submitting the action for the protection against inactivity is described there in detail. I have also pointed out the properties of such action. Sometimes it is difficult to recognize whether it is action for protection against inactivity or against unlawful intervention. Therefore, it was necessary to define differences between these types of actions. At the end of the chapter there is shown means of protection against inactivity provided by Constitutional Court.

Chapters number four and five are the mainstay of the work as they deal with the core of the issue. A whole range of references to the most recent case law is presented, as they are completing the administrative law. The case law serves to state more precisely the definitions of certain statements, to unite court practice as well as practice of administrative authorities. Hence, regularly used references to case law were needed and serve for easier orientation in law.

The sixth chapter includes some of supplementary institutes, that can in some situations and in certain way protect from unlawful inactivity. The biggest part of this chapter is devoted to the Ombudsman, who possesses vast range of competences and tries to solve initiatives in an informal way, which often has immediate and effective solution.

The last chapter deals with the issue of damage, which may arise from the unlawful inactivity to the party to the proceedings. First of all, it was important to

show the procedure in applying the claim for compensation of harm both at administrative authorities and then at relevant court.

The author believes that the thesis provides not only an interpretation of theoretical knowledge, but also brings new findings and, in particular, puts some discussed irregularities right. That approach improves the quality of the thesis. Many times, formulation of my own conclusions for certain topic is used and also my proposals for editing of law regulations *de lege ferenda* are introduced. Although some interventions into legislation would prove to be to the benefit, I have to admit, that legislation of unlawful inactivity is well built.

Seznam použitých zdrojů

A) Literatura knižní

ACHOUR, Gabriel; PELIKÁN, Martin. *Náhrada škody a nemajetkové újmy v občanskoprávních a obchodních vztazích*. Ostrava: Key Publishing, 2015. 275 s. Právo (Key Publishing). ISBN 978-80-7418-231-0.

BROTHÁNKOVÁ, Jana; ŽIŠKOVÁ, Marie. *Soudní řád správní a předpisy související s novou úpravou správního soudnictví: s vysvětlivkami*. Praha: Linde Praha, 2003. 308 s. ISBN 807-20-1424-2.

FILIP, Jan; HOLLÄNDER, Pavel; ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. 2., přepracované a rozšířené vydání Praha: C. H. Beck, 2007. 896 s. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7179-599-5.

FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012. 323 s. Teoretik. ISBN 978-80-87576-22-9.

HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. 792 s. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3.

HORIZNKOVÁ, Eva; FIALA, Zdeněk. *Správní právo hmotné: obecná část*. 2., aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015. 224 s. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-092-5.

HORIZNKOVÁ, Eva; NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní: (vysokoškolská učebnice)*. 2., aktualiz. vyd., [V nakl. Leges vyd. 1.]. Praha: Leges, 2008. 390 s. Student (Leges). ISBN 978-80-87212-01-1.

HRABÁK, Jan; NAHODIL, Tomáš. *Správní řád: s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 4., aktualizované vydání. 2012. 452 s. ISBN 978-80-7357-959-3.

JEMELKA, Luboš; PODHRÁZKÝ, Milan; VETEŠNÍK, Pavel, et. al. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013. 1162 s. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-498-8.

JEMELKA, Luboš; PONĎELÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. 952 s. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-607-4.

KADEČKA, Stanislav, ed. *Nečinnost ve veřejné správě: sborník z mezinárodní konference*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012. 245 s. ISBN 978-80-7357-917-3.

KORBEL, František. in ČERNÝ, Pavel. *Průvodce novým správním řádem: s podrobným výkladem a vzory podání*. Praha: Linde, 2006. 440 s. ISBN 80-7201-600-8.

NOVOTNÝ, Petr; KOUKAL, Pavel; ZAHOŘOVÁ, Eva. *Nový občanský zákoník*. Praha: Grada, 2014. 139 s. Právo pro každého (Grada). ISBN 978-80-247-5165-8.

ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005. 512 s. ISBN 80-7201-523-0.

PÍTROVÁ, Lenka. K pojmu „prostředků k ochraně proti nečinnosti správního orgánu“ In VOPÁLKA, Vladimír. *Nový správní řád*. Praha: Aspi Publishing, 2005, 187 s. ISBN 80-7357109-9.

PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část. 7., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 2.)*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. 428 s. ISBN 978-80-7239-207-0.

PRŮCHA, Petr. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1. 6. 2015. 2. aktualizované a doplněné vydání*. Praha: Leges, 2015. 496 s. Glosátor. ISBN 978-80-7502-051-2.

SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní. 2., upr. vyd.* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. 388 s. ISBN 978-80-7380-414-5.

SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003. 241 s. Acta Universitatis Brunensis. ISBN 80-210-3237-5.

ŠIMÍČEK, Vojtěch; POTĚŠIL, Lukáš. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Leges, 2014. 1151 s. Komentátor. ISBN 978-80-7502-024-6.

VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. 1446 s. ISBN 978-80-7273-166-4.

VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář*. 3. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012. 370 s. Beckovy malé komentáře. ISBN 978-80-7400-427-8.

B) Literatura časopisecká

MATES, Pavel. Opatření proti nečinnosti a fikce rozhodnutí. *Právní rádce*, 2011, roč. 19, č. 7, s. 53.

POMAHÁČ, Richard. Modalita obecné správní žaloby. *Justiční praxe*, 2002, č. 3, s. 101.

SLÁDEČEK, Vladimír. Může „nové“ správní soudnictví nahradit Veřejného ochránce práv? *Právní rozhledy*, 2002, č. 8, s. 372.

SLÁDEČEK, Vladimír. Nečinnost správního orgánu a návaznost soudní ochrany. *Správní právo*, 2007, č. 6, s. 399.

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

C) Elektronické zdroje

ARMÁDA ČR. *Vojenská přísaha* [online]. Vydáno 2. 6. 2015. [cit. 5. 2. 2017]. Dostupné z: <http://acr-armada-ceske-republiky.webnode.cz/vojenska-prisaha/>.

DOSTÁL, Vratislav. Wágnerová: *Ústava hovoří jasně, Zeman musí Chládku odvolat neprodleně* [online]. In: Deník referendum. Vydáno 2. 6. 2015. [cit. 20. 3. 2017]. Dostupné z: <http://denikreferendum.cz/clanek/20524-wagnerova-ustava-hovori-jasne-zeman-musi-chladka-odvolat-neprodlene/>.

DOSTÁL, Vratislav. *Zeman musí Babiše odvolat, vyčkávání jde tolerovat do příštího týdne, říká ústavní expert Wintr* [online]. In: Info.cz. Vydáno 17. 5. 2017. [cit. 20. 5. 2017]. Dostupné z: <http://www.info.cz/volby/volby-2017/zeman-musi-babise-odvolat-vyckavani-jde-tolerovat-do-pristiho-tydne-rika-ustavni-expert-wintr-9411.html>.

FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ústavní stížnost pro nezákonnou nečinnost orgánu veřejné správy* [online]. In: Právní rádce. [cit. 22. 1. 2017]. Dostupné z: <http://pravniradce.ihned.cz/c1-13385370-ustavni-stiznost-pro-nezakonnou-necinnost-organu-verejne-spravy>.

HEJL, Jan. *Prezident se soudu nemusí bát. Je ale načase změnit ústavu, míní experti* [online]. In: Právní rádce. Vydáno 15. 5. 2017. [cit. 20. 5. 2017]. Dostupné z: <https://pravniradce.ihned.cz/c1-65730240-prezident-se-soudu-nemusi-bat-je-ale-nacase-zmenit-ustavu-mini-experti>.

KOLMAN, Petr. *Ochrana před nečinností ve správním řízení* [online]. In: Právní rádce. Vydáno 19. 12. 2008. [cit. 18. 11. 2016]. Dostupné z: <http://pravniradce.ihned.cz/c1-31790190-ochrana-pred-necinnosti-ve-spravnim-rozeni/>.

KOLMAN, Petr. *Stížnosti podle nového správního řádu* [online]. In: Právní rádce. Vydáno 31. 8. 2005 [cit. 5. 5. 2017]. Dostupné z: <http://pravniradce.ihned.cz/c1-16736670-stiznosti-podle-noveho-spravniho-radu/>.

MATES, Pavel. *Ochrana před nečinností* [online]. In: Veřejná správa. Roč. 4/2008. [cit. 18. 11. 2016]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/ochrana-pred-necinnosti>.

MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. *Ochrana před nečinností* [online]. 2017, [cit. 8. 6. 2017]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/obcane-tretich-zemi-prubeh-rozeni-ochrana-pred-necinnosti.aspx>.

POTĚŠIL, Lukáš. „Dobrá správa“ v dokumentech Rady Evropy [online]. In: Veřejná správa. Roč. 12/2008, [cit. 11. 10. 2016]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/dobra-sprava-v-dokumentech-rady-evropy.aspx>.

VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Desatero principů dobré správy* [online]. Brno. Kancelář veřejného ochránce práv. [cit. 18. 10. 2016]. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/principy-dobre-spravy/>.

VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Jak stížnost podat a co musí obsahovat?* [online]. Kancelář veřejného ochránce práv. [cit. 18. 10. 2016]. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/jak-podat-stiznost/>.

VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Principy dobré správy* [online]. Kancelář veřejného ochránce práv. [cit. 18. 10. 2016]. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy>.

D) Zahraniční elektronické zdroje

DREYFUS, Françoise. *Le débat en France* [online]. In *Le controle juridictionnel de l'administration*. Paris: Economica. Vydáno: 1991. [cit. 14. 9. 2017]. 33 s. Dostupné z: <http://search.ebscohost.com/>.

SALAMUN, Michaela. *The Laws on the Organization of the Administration in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia: A Comparative Analysis in the Context of European Integration* [online]. *Review of Central*, 2007. 32(3), 267-301 [cit. 30. 9. 2017]. ISSN 09259880.

E) Právní předpisy

1. Vnitrostátní

Zákona č. 36/1876 Sb., o zřízení správního soudu, ve znění účinném do 31. 12. 1952. Dostupný z: http://www.nssoud.cz/historie/36_1876.pdf.

Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů („trestní řád“). Dostupný z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=141/1961&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy.

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů („o. s. ř.“). Dostupný z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=99/1963&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy.

Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení, v posledním znění („správní řád z roku 1967“). Dostupný z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=71/1967&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy.

Zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů („zákon o právu shromažďovacím“ nebo též „shromažďovací zákon“). Dostupný

z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=84/1990&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy.

Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů („petiční zákon“). Dostupný z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=85/1990&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy.

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném ke dni 1. 7. 2017, („zákon o přestupcích“). Dostupný z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=200/1990&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy.

Zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů („zákon č. 229/1991 Sb.“). Dostupný z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=229/1991&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy.

Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů („zákon o bankách“). Dostupný z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=21/1992&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy.

Zákon č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti, ve znění pozdějších předpisů („notářský řád“). Dostupný z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=358/1992&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy.

Ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů („Ústava ČR“). Dostupný z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=1/1993&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy.

Usnesení č. 2/1993 Sb., Usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů („Listina základních práv a

svobod“ nebo též „LZPS“). Dostupný z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=2/1993&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy.

Zákon ČNR č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů, („zákon o ČNB“). Dostupný z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=6/1993&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy.

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů („zákon o Ústavním soudu“). Dostupný z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=182/1993&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy.

Zákon č. 71/1994 Sb., o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty, ve znění pozdějších předpisů („zákon č. 71/1994 Sb.“). Dostupný z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=71/1994&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy.

Zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů („zákon o advokacii“). Dostupný z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=85/1996&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy.

Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů („zákon č. 82/1998 Sb.“). Dostupný z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=82/1998&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy.

Zákon č. 111/1998 Sb., zákon o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů („zákon o vysokých školách“ nebo též „zákon o VŠ“). Dostupný z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=111/1998&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy.

Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů („123/1998 Sb.“). Dostupný z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=123/1998&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy.

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů („zákon č. 106/1999 Sb.“). Dostupný z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=106/1999&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy.

Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů („zákon o azylu“). Dostupný z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=325/1999&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy.

Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů („zákon o Veřejném ochránci práv“ a „zákon o VOP“). Dostupný z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=349/1999&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy.

Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů („ZOHS“). Dostupný z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=143/2001&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy.

Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování televizního a rozhlasového vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů („zákon o provozování televizního a rozhlasového vysílání“). Dostupný z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=231/2001&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy.

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů („vodní zákon“). Dostupný z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=254/2001&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy.

Vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 440/2001 Sb., o odškodnění bolesti a ztížení společenského uplatnění, ve znění pozdějších předpisů („vyhláška č. 440/2001 Sb.“). Dostupný z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=440/2001&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů („s. ř. s.“), (včetně důvodové zprávy). Dostupný z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=150/2002&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy.

Zákon č. 190/2004 Sb., o dluhopisech, ve znění pozdějších předpisů („zákon o dluhopisech“). Dostupný z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=190/2004&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů („správní řád“ nebo též „SpŘ“). Dostupný z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=500/2004&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů („stavební zákon“). Dostupný z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=183/2006&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy.

Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů („zákon o Policii ČR“). Dostupný z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=273/2008&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy.

Zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů („zákon č. 300/2008 Sb.“). Dostupný z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=300/2008&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy.

Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“). Dostupný z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=280/2009&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů („občanský zákoník“). Dostupný z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=89/2012&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy.

2. mezinárodní

Smlouva o fungování Evropské unie, ve znění Lisabonské smlouvy. Dostupné z: <http://www.psp.cz/doc/00/02/05/00020555.pdf>.

Zákon č. 9/2010 Zb., o sťažnostiach, ve znění pozdějších předpisů („zákon o sťažnostiach“). Dostupné z: <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2010-9>.

Ústavní zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenské republiky, ve znění pozdějších předpisů („Ústava Slovenské republiky“). Dostupné z: <http://www.zakonypreludi.sk/zz/1992-460>

F) judikatura

1. Ústavní soud ČR

Nález Ústavního soudu ze dne 23. 6. 1994, sp. zn. I. ÚS 21/94. Dostupný z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=26572&pos=1&cnt=1&typ=result>.

Nález Ústavního soudu ze dne 6. 3. 1997, sp. zn. III. ÚS 271/96. Dostupný z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=28781&pos=1&cnt=1&typ=result>.

Nález Ústavního soudu ze dne 25. 9. 1997, sp. zn. IV. ÚS 114/96 . Dostupný z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=28930&pos=1&cnt=1&typ=result>.

Nález Ústavního soudu ze dne 4. 12. 1997, sp. zn. III. ÚS 218/97. Dostupný z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=30163&pos=1&cnt=1&typ=result>.

Nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 1997, sp. zn. IV. ÚS 215/96. Dostupný z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=29017&pos=1&cnt=1&typ=result>.

Nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97. Dostupný z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=30868&pos=1&cnt=1&typ=result>.

Nález Ústavního soudu ze dne 12. 1. 1999, sp. zn. I. ÚS 209/98. Dostupný z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=31008&pos=1&cnt=1&typ=result>.

Nález Ústavního soudu ze dne 20. 3. 2001, sp. zn. IV. ÚS 649/2000. Dostupný z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=37782&pos=1&cnt=1&typ=result>.

Nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99. Dostupný z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=25903&pos=1&cnt=1&typ=result>.

Nález Ústavního soudu ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. IV. ÚS 146/01. Dostupný z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=40117&pos=1&cnt=1&typ=result>.

Nález Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2003, sp. zn. IV. ÚS 690/01. Dostupný z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=40639&pos=1&cnt=1&typ=result>.

Nález Ústavního soudu ze dne 16. 1. 2004, sp. zn. I. ÚS 600/03. Dostupný z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=18263&pos=1&cnt=1&typ=result>.

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 28. 2. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 20/05. Dostupný z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=103&pos=1&cnt=2&typ=result>

Nález Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2007, sp. zn. III. ÚS 677/07. Dostupný z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=56795&pos=1&cnt=1&typ=result>.

Nález Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2008, sp. zn. II. ÚS 99/07. Dostupný z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=60241&pos=1&cnt=1&typ=result>.

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 36/08. Dostupný z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=66739&pos=1&cnt=1&typ=result>.

2. Nejvyšší správní soud ČR

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2003, č. j. 5 As 21/2003 – 40. Dostupný z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2003/0021_5As__0300040A_prevedeno.pdf.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2004, č. j. 5 As 31/2003 – 49. Dostupný z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2003/0031_5As__0300049A_prevedeno.pdf.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2004, č. j. 3 Ans 1/2004- 115. Dostupný z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2004/0001_3Ans_0400115A_prevedeno.pdf.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005 – 57. Dostupný z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2005/0001_2Ans_0500057A_prevedeno.pdf.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2005, č. j. 1 As 21/2004 – 38. Dostupný z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2004/0102_3As__1400002_prevedeno.pdf.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2006, č. j. 8 Ans 3/2005 – 107. Dostupný z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2005/0003_8Ans_0500107A_prevedeno.pdf.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2007, č. j. 5 Ans 3/2007 – 55.
Dostupný z:
http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2007/0003_5Ans_0700055A_prevedeno.pdf.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, č. j. 4 Ans 10/2006 – 59.
Dostupný z:
http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/0011_1Ans_1200002_prevedeno.pdf.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 8. 2007, č. j. 1 Ans 3/2007 – 235.
Dostupný z:
http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2007/0003_1Ans_0700235A_prevedeno.pdf.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2007, č. j. 7 Ans 1/2007 – 100.
Dostupný z:
http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2007/0001_7Ans_0700100A_prevedeno.pdf.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2007, č. j. 1 Ans 8/2007 – 49.
Dostupný z:
http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2007/0008_1Ans_0700049A_prevedeno.pdf.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2008, č. j. 4 As 55/2007 - 52.
Dostupný z:
http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2007/0055_4As__0700052A_prevedeno.pdf.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2009, č. j. 3 Ans 10/2008 – 68.
Dostupný z:
http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2008/0010_3Ans_0800068A_prevedeno.pdf.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2009, 7 Aps 2/2009 – 197.
Dostupný z:

http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/0002_7Aps_0900197A_prevedeno.pdf.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 9 Ans 8/2009 – 149. Dostupný z:

http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/0008_9Ans_0900149A_prevedeno.pdf.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 9. 2009, č. j. 1 Ans 2/2009-79. Dostupný z:

http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/0002_1Ans_0900079A_prevedeno.pdf.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2010, č. j. 2 Ans 5/2009 – 59. Dostupný z:

http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/0005_2Ans_0900_554f6f7f_f998_4779_b7df_d9f338802963_prevedeno.pdf.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 5 Ans 6/2009 – 82. Dostupný z:

http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/0006_5Ans_0900_2828c0c6_22dc_4cf7_9026_336906b0a38d_prevedeno.pdf.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2010, č. j. 8 Ans 1/2009 – 72. Dostupný z:

http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/0001_8Ans_0900_dacaf0ce_6e9b_40dc_8d8a_72bb7d653643_prevedeno.pdf.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2010, č. j. 5 Ans 5/2009. Dostupný z:

http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/0005_5Ans_0900_389af9b7_1d6b_4916_8766_2196bed9bbbb_prevedeno.pdf.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2010, č. j. 9 Afs 28/2010 – 79. Dostupný z:

http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2010/0126_7Afs_1300006_prevedeno.pdf.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2010, č. j. 7 Ans 5/2008 – 154. Dostupný z:
http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2008/0005_7Ans_0800154A_prevedeno.pdf.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2010, č. j. 3 Ans 27/2010 – 105. Dostupný z:
http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2010/0027_3Ans_1000_20101012101428_prevedeno.pdf.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2010, č. j. 2 Ans 1/2009-71. Dostupný z:
http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/0001_2Ans_0900_72b88a66_9652_46a1_95cc_545b2427911a_prevedeno.pdf.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98. Dostupný z:
http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2008/0003_7Aps_080_20101124085118_prevedeno.pdf.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 3 Ans 38/2010 – 122. Dostupný z:
http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2010/0014_1Ans_1200004_prevedeno.pdf.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2011, č. j. 2 Ans 11/2011 – 95. Dostupný z:
http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2011/0011_2Ans_110_20111129103924_prevedeno.pdf.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2011, č. j. 5 As 87/2011 – 53. Dostupný z:
http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2011/0087_5As__110_20111214112018_prevedeno.pdf.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2011, č. j. 9 As 99/2010 – 71. Dostupný z:

http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2010/0099_9As__100_20110311102637_prevedeno.pdf.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2012, č. j. 2 Ans 3/2012 – 31.

Dostupný z:

http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2012/0006_3Ans_1300004_prevedeno.pdf.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2012, č. j. 9 As 147/2012 – 66. Dostupný z:

http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2012/0147_9As__12_20121210124827_prevedeno.pdf.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2012, č. j. 9 Ans 16/2012 – 84. Dostupný z:

http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2012/0016_9Ans_120_20121220105430_prevedeno.pdf.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2013, č. j. 5 Ans 4/2012 – 20. Dostupný z:

http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2012/0004_5Ans_120_20130417105035_prevedeno.pdf.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, č. j. 6 Ans 5/2013 – 47. Dostupný z:

http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2013/0005_6Ans_130_20130722153245_prevedeno.pdf.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2015, č. j. 9 Afs 279/2014-29. Dostupný z:

http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2014/0279_9Afs_1400029_20150209123944_prevedeno.pdf.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2015, č. j. 2 As 198/2015 – 20. Dostupný z:

http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2015/0198_2As__1500020_20151105095423_prevedeno.pdf.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2016, č. j. 5 As 84/2016 – 46.
Dostupný z:
http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2016/0084_5As__1600046_20161220135106_prevedeno.pdf.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2016, č. j. 1 Azs 281/2015 – 34.
Dostupný z:
http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2015/0281_1Azs_1500034_20160310150041_prevedeno.pdf.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2016, č. j. 1 Azs 164/2016 – 27.
Dostupný z:
http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2016/0164_1Azs_1600027_20160803174615_prevedeno.pdf.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 7 Azs 227/2016 – 36. Dostupný z:
http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2016/0227_7Azs_1600036_20170607143117_prevedeno.pdf.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2003, č. j. Na 249/2003 – 9.
Dostupný z:
http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2003/0060_0Na__1300002_prevedeno.pdf.

3. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2006, č. j. 8 Ans 1/2006 – 135. Dostupný z:
http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/0001_8Ans_0600135A_prevedeno.pdf.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006 – 49. Dostupný z:
http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/0003_2Ans_0600049A_prevedeno.pdf.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2009, č. j. 4 As 55/2007 – 84. Dostupný z:

http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2007/0055_4As__0700084A_prevedeno.pdf.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2010, č. j. 7 Ans 5/2008 – 164. Dostupný z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2008/0005_7Ans_0800_201010060427_27_prevedeno.pdf.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 7 Ans 10/2012 – 46. Dostupný z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2012/0010_7Ans_12_20140211114340_prevedeno.pdf.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2014, č. j. 8 Ans 2/2012 – 278. Dostupný z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2012/0002_8Ans_12_20140528155617_prevedeno.pdf.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního ze dne 18. 4. 2015, č. j. 6 Afs 270/2015-48. Dostupný z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2015/0270_6Afs_1500048_2017050409_3758_prevedeno.pdf.

4. Zvláštní senát Nejvyššího správního soudu

Rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 6. 9. 2012, č. j. Konf. 25/2012 – 9. Dostupný z: http://nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2012/0025_0Konf12_20120917073913_prevedeno.pdf.

5. Nejvyšší soud ČR

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 2002, sp. zn. 25 Cdo 430/2000. Dostupný z: http://nsoud.cz/Judikatura/judikatura_ns.nsf/WebSearch/CFCC74A1C0C75A14C1257A4E0068E8A1?openDocument&Highlight=0,

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 4. 2003, sp. zn. 25 Cdo 2060/2001.
Dostupný z:
http://nsoud.cz/Judikatura/judikatura_ns.nsf/WebSearch/9D14057A9E8733FAC1257A4E0064B285?openDocument&Highlight=0,.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. 25 Cdo 5521/2007.
Dostupný z:
http://nsoud.cz/Judikatura/judikatura_ns.nsf/WebSearch/9AB5ADEC0CBA7304C1257A4E00693DFD?openDocument&Highlight=0,.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. 10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 4761/2009.
Dostupný z:
http://nsoud.cz/Judikatura/judikatura_ns.nsf/WebSearch/F08BDAE1350671F9C1257A4E0068D615?openDocument&Highlight=0,.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 10. 2010, č. j. 30 Cdo 1637/2009.
Dostupný z:
http://nsoud.cz/Judikatura/judikatura_ns.nsf/WebSearch/2AD5B862A2A5EAABC1257A4E0066ACB5?openDocument&Highlight=0, Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 5. 2011, sp. zn. 31 Cdo 3916/2008.

Bohuslavova sbírka administrativních nálezů Nejvyššího správního soudu č. 11600/36. Dostupné z: <http://www.digitalniknihovna.cz/mzk/view/uuid:a3ca9b81-1e0a-11e7-9ceb-005056825209?page=uuid:f9a35800-1e53-11e7-a77b-001018b5eb5c>.

Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ČR ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010. Dostupné z: http://www.nsoud.cz/judikaturans_new/ns_web.nsf/f069f297c2422c1bc12576ac0045940f/269612ed2e573792c1257f6a0052b6f8?OpenDocument.

6. Vrchní soud v Praze

Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17. 5. 1999, č. j. 6 A 95/94 – 87.

7. Krajské soudy

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 8. 2004, č. j. 52 Ca 28/2004 – 67.

- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 10. 2008, č. j. 9 Ca 144/2007 – 27.
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2010, č. j. 11 A 13/2010 – 25.
Dostupné z:
http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2010/11_A_13_10_Shagdarsuren_20110124014302_an_20110210102228_prevedeno.pdf.
- Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 2. 2013, č. j. 10 A 126/2012 – 45. Dostupné z:
http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2012/10A_126_2012_10_20130409101328_prevedeno.pdf.
- Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 18. 9. 2013, č. j. 30 A 40/2013 – 105. Dostupné z:
http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2013/30A_40_2013_105_20131001081204_prevedeno.pdf.
- Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 28. 2. 2017, č. j. 51A 39/2016 – 24. Dostupné z:
http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2016/51A_39_2016_10_20170406135647_prevedeno.pdf.
- Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 26. 11. 2010, č. j. 44 A 61/2010 – 25.
Dostupné z:
http://nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2010/44A_61_2010_6_20101213121832_prevedeno.pdf.
- 8. Evropský soud pro lidská práva**
- Rozsudek ESLP ve věci Apicella proti Itálii ze dne 29. 3. 2006, č. stížnosti 64890/01. Dostupný z:
http://eslp.justice.cz/justice/judikatura_eslp.nsf/WebSearch/C886D67E483C35A9C1257D9400351688?openDocument&Highlight=0,.
- Rozsudek ESLP ve věci Probstmeierová proti Německu ze dne 1. 7. 1997.

Rozsudek ESLP ve věci Golha proti České republice ze dne 26. 5. 2011, č. stížnosti 7051/06. Dostupný z: http://eslp.justice.cz/justice/judikatura_eslp.nsf/WebSearch/B19A7CD642AB5315C1257BD600345D4A?openDocument&Highlight=0,.

Rozsudek ESLP ve věci Neumeister proti Rakousku ze dne 27. 6. 1968, č. stížnosti 1936/63.

9. Soudní dvůr Evropské unie

Rozsudek ve věci č. T – 306/10, Hani El Sayyed Elsebai Yusef proti Evropské komisi. Dostupný z: <http://curia.europa.eu/juris/fiche.jsf?pro=&lgrec=en&nat=or&oqp=&lg=&dates=&language=cs&id=T%3B306%3B10%3BRD%3B1%3BP%3B1%3BT2010%2F0306%2FJ&jur=C%2CT%2CF&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&num=T-306%252F10&td=%3BALL&pcc=Oor&avg=&mat=or&jge=&for=&cid=739385>.

10. Veřejný ochránce práv

Zpráva o šetření ve věci podnětu paní B. A. ze dne 3. 5. 2011, sp. zn. 228/2011/VOP/JŠM. Dostupný z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1046>.

Seznam použitých zkratek

aktualiz. – aktualizované

cit. – citováno

č. – číslo

čl. – článek

č. j. – číslo jednací

dopl. – doplněné

ESLP – Evropský soud pro lidská práva

EU – Evropská unie

MŠMT – Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy

nakl. – nakladatelství

NS – Nejvyšší soud

NSS – Nejvyšší správní soud

roč. – ročník

rozš. – rozšířené

s. – strana

sb. – sbírka

SDEU – Soudní dvůr Evropské unie

sp. zn. – spisová značka

tzn. – to znamená

tzv. – takzvaně

ust. – ustanovení

vyd. – vydání

Seznam tabulek

Tabulka 1: Lhůty pro vydání rozhodnutí (poskytnutí informace) zakotvené v různých právních předpisech	42
Tabulka 2: Ustanovení § 80 správního řádu	45
Tabulka 3: Fikce pozitivního rozhodnutí	66
Tabulka 4: Průzkum nečinnosti finančních úřadů v ČR.....	75
Tabulka 5: Nadřízený správní orgán reaguje ve smyslu § 80 odst. 4 písm. a), c), d) SpŘ.....	87
Tabulka 6: Nadřízený správní orgán se stane nečinným.....	88
Tabulka 7: Nadřízený správní orgán reagoval ve smyslu § 80 odst. 6 SpŘ.....	89
Tabulka 8: Určení počátku lhůty pro podání nečinnostní žaloby	95
Tabulka 9: Řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti vedená u Krajského soudu v Českých Budějovicích.....	107