

7. Závěr

Cílem mé práce bylo nastínit možnosti ochrany před nezákonnou nečinností správních orgánů. Jde o jev, který výrazně negativně zasahuje do právní sféry osob takto dotčených a ve většině případů způsobí i značnou škodu. Že jde o jev nežádoucí, již není pochyb. Právní řád České republiky po roce 1989 prošel a stále prochází výraznými změnami, kterými se snaží naplnit požadavky kladené na stát, tak aby se dal nazvat právním státem. I v oblasti ochrany před nečinností došlo k výrazným změnám, které zvýšily šance, že správní orgány budou nečinnosti předcházet, že osoby takto zasažené budou mít po ruce prostředky, kterými si vynutí nápravu protiprávního stavu a nakonec, že orgány veřejné moci ponесou odpovědnost za své chování i za chování jim podřízených subjektů a nahradí tak vzniklou škodu.

Ostatně nečinnost není problémem novým a řešením se zabývali čeští právníci již dávno. Například na třetím sjezdu československých právníků v Bratislavě v roce 1930 byl i tento problém diskutován. Jednoznačné výzvy těchto odborníků směřovaly k nápravě „neuspokojivé právní úpravy, nevhodné organizaci úřadů a řízení před nimi, jejich přetíženost“. V těchto problémech totiž spatřovali hlavní příčiny nečinnosti či průtahů. Další výtky směřovaly „k politickým vlivům ve veřejné administrativě, výběru a výchově úřednictva“ a taky na „skutečnost, že si stát osobuje příliš mnoho úkolů, na něž ani dobře nemůže stačit, a že činnost občana v četných případech omezuje.“¹⁷⁰ Myslím, že tato diskuse je i po téměř osmdesáti letech stále aktuální a stejné výhrady lze vznášet i v dnešní době. Na druhou stranu je ale jasné, že „vykořenit“ tyto neduhy v činnosti veřejné správy není snadné a nelze očekávat, že by přijímáním stále složitějších právních norem byl tento problém definitivně vyřešen.

Složitost, nejasnost a rozsáhlost právní úpravy je tak podle mne ústřední problém. V některých případech zřejmě převládl názor, že nedostatky v činnosti veřejných orgánů vyřeší detailní právní úprava, a že tak v postupech a v řízeních nebudou vyvstávat problémy, jak se má postupovat, co smí a co může ten který orgán učinit atd. Domnívám se, že opak je pravdou. Příliš podrobná úprava není zárukou větší právní jistoty, jako by se na první pohled mohlo zdát. Překážkou totiž je, že i tvorba a následná aplikace normy je činností lidskou a ta již z podstaty věci nemůže být nikdy dokonalá a zákonodárce nemůže předem znát všechny možné kombinace

170 Dokumenty Třetího sjezdu právníků československých v Bratislavě 1930, str. 30 až 58

okolností, které může přinést budoucnost.¹⁷¹ Dalším problémem, který s tím úzce souvisí je, že předpisy upravující například řízení před správními orgány, jsou určeny nejen pro pracovníky veřejné správy, ale i pro její „klienty“. Zásada „neznalost práva neomlouvá“, na které stojí náš právní systém, je často podlamována skutečností, že v určitých případech je možnost znát právo dost oslabena. Nemyslím tím to, že by se účastník řízení nemohl seznámit s právním předpisem, ale že bez právní pomoci advokáta je možnost uplatnit svá práva, pro složitost právní úpravy, snížena.

Jasně, určité a přiměřeně dlouhé lhůty stanovené zákonem se zdají být silným prostředkem předcházení nečinnosti. Správní řád, jasným stanovením lhůt pro úkony (v širším smyslu) správních orgánů a možnosti jejich prodloužení v zákonem stanovených situacích, přispěl k výraznému zlepšení situace. O institutu opatření proti nečinnosti si totéž nemyslím. Došlo sice ke zlepšení proti původnímu správnímu řádu, který upravoval jen institut atrakce, na který ovšem neměl účastník nárok, ale nová úprava je podle mne složitá a sotva běžný účastník, který nebude znalec práva nebo nebude zastoupen advokátem, neudělá při hájení svých práv chybu. Domnívám se, že by forma procesní stížnosti, která byla v původním návrhu správního řádu¹⁷², s jasnými postupy a lhůtami pro její vyřízení, lépe odpovídala účelu, který sleduje, tj. ochrany před nečinností. Další důvod nejasností je, že v jediném paragrafu je spojena dozorová a přezkumná činnost na základě žádosti. Myslím, že dobrou inspirací by mohl být systém stížností, který platí pro soudy, tj. stížnosti podle zákona o soudech a soudcích. Účastníkovi bych doporučil, aby v případě, že dojde k překročení lhůty pro úkon správního orgánu (a když takovou lhůtu nenajde, musí posoudit zda uplynula lhůta přiměřená), podal žádost o uplatnění opatření podle § 80 odst. 3 SŘ, a to nadřízenému orgánu. Jestliže ten nepřijme hned (tj. v nejbližších dnech) opatření, nebo přijme opatření, se kterým nebude souhlasit, bude podle mne oprávněn podat žalobu podle § 79 S.Ř.S.. Lze taky doporučit, aby se osoby ve styku s orgány veřejné správy, v případě nejasností, jak mají postupovat, nebo pochybností zda konání úřadu je v mezích zákona, drželi základních zásad činnosti správních orgánů, které zákon výslovně ustanovil v hlavě II. části první správního řádu. Jejich zavedení v zákoně je, myslím, dost významné a je nutné se při interpretaci prepisů upravující jakoukoliv činnost orgánů veřejné správy, jimi řídit. Mohou tak pomoci občanům při nejasnostech v interpretaci těchto právních předpisů.

171 Hart, H.L.A.: Pojem práva, Prostor, 2004, str. 132.

172 Sněmovní tisk č. 1070, zdroj www.psp.cz

Institut fikce rozhodnutí se jeví jako účinný nástroj proti nezákonné nečinnosti správních orgánů, protože právní následky nastávají přímo ze zákona a tím se dost posiluje ochrana účastníka před nečinností. Automatické zavádění této právní konstrukce je ale problematické a podle mne nevhodné. Jak uvádí J.Staša¹⁷³: „Lepší alternativou, než sofistifikovat fikci nebo domněnku správního aktu, se zdá prostě upravit, že po uplynutí zákonem stanovené doby pro vydání správního aktu nastává v případě nečinnosti správního orgánu určitý důsledek ex lege.“ Tuto konstrukci pak podmiňuje dalšími nutnými požadavky. Problémy, které může nevhodné zavedení fikce rozhodnutí přinést, ukázal zákon o svobodném přístupu k informacím.

Osobám zasaženým nečinností, poskytuje právní řád ještě silnější obranu a tou je ochrana soudní. Možnost přezkumu činnosti správních orgánů soudem je významný a nezbytný prostředek v právním státě. Úprava správního soudnictví tomu odpovídá. Žaloba proti nečinnosti správního orgánu je tak důležitým prostředkem, díky němuž se nemusejí osoby obracet přímo na Ústavní soud a možnost ochrany před nečinností se tak víc přiblížila občanům. Taktéž zřízením Nejvyššího správního soudu, došlo podle mne ke zkvalitnění judikatury soudů. To je důležité nejen přímo pro účastníky konkrétního sporu, nebo pro budoucí účastníky ale taky pro pracovníky správních orgánů. Jistě, judikatura soudů není pro ně obecně závazná, ale právní názory podložené sjednocující judikaturou Nejvyššího správního soudu jsou pro ně významným pramenem, ze kterého mohou čerpat. Platí to hlavně pro řídicí, vedoucí úředníky, kteří ovlivňují činnost nižších stupňů. To je ale další problém, který souvisí s personální neustáleností na ústředních (nebo vyšších) správních úřadech.

Ústavní stížnost je tak až poslední možností ochrany. Jde o specifický a subsidiární prostředek ochrany ústavně zaručených práv. Oddálení možnosti podat ústavní stížnost až po vyčerpání všech možných prostředků (s určitými výjimkami), ke kterému došlo zavedením úpravy správního soudnictví v ČR, je podle mne přínosné, neboť již tak přetížený Ústavní soud by stěží pokryl soudní ochranu pro osoby zasažené nečinností včasně a rychle.

Veřejný ochránce práv je další velice významnou institucí, která pomáhá eliminovat neduhy v činnosti správy. Nezákonná nečinnost takovým neduhem zajisté je a proto vždy spadá do působnosti veřejného ochránce práv. Jeho činnost se sice opírá o jiné prostředky, než jakými disponují soudy, na druhé straně je ombudsman asi nejlépe

173 Hendrych, D. a kol.: Správní právo Obecná část. 7. vyd. Praha : C.H.Beck, 2009, str. 245.

dosažitelnou institucí pro občany. Přispívá k tomu i to, že jeho činnost není zpoplatněna. Že se jedná o celkem silně využívanou možnost svědčí i to, že například v roce 2007 vyřídil ombudsman celkem 6071 podnětů, a v témže roce provedl 754 šetření¹⁷⁴.

Myslím si, že významnou měrou se na zlepšení činnosti veřejné správy podílí i to, na jaké úrovni probíhá komunikace mezi občany a veřejnými orgány. Informace od občanů a jejich aktivní zapojení do veřejných věcí, je určující pro její kvalitu. Proto je institut kolektivních stížností, tj. petic, též velice důležitým nástrojem boje proti „nedobré“ správě (i když asi ne častým v případě nečinnosti správních orgánů). Lze uzavřít, že v oblasti ochrany před nečinností správních orgánů, došlo oproti minulosti k výraznému zlepšení, kdy osobám domáhajícím se svých práv nabízí právní řád prostředky, kterými se mohou bránit nejen vůči vydaným vadným správním aktům, ale i vůči nekonání veřejné správy tam, kde konat má. Jinou otázkou zůstává, jak zajistit vhodnou organizaci a dělbu práce ve veřejné správě tak, aby se tomuto jevu předcházelo. Zdá se, že právě jen správná organizace práce, profesionální přístup a jednodušší legislativa ve spojení s právními prostředky určenými k ochraně „klientů“ správy můžou úplně potlačit protiprávní činnost veřejné správy, jakou nezákonná nečinnost bezpochyby je.