

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Rudolf Pastorák

Ochrana před nezákonnou nečinností správních orgánů

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: Doc. JUDr. Vladimír Mikule

Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce: 1.3.2009

„Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených.“

Obsah

1. Úvod	1
2. Záruky zákonnosti	3
2.1. Kontrola veřejné správy	3
2.2. Ochrana před nezákonnými abstraktními a správními akty	4
2.3. Odpovědnost úředních osob za protiprávné jednání	5
2.4. Odpovědnost za porušení právních povinností	5
2.5. Právo na přístup k informacím ve veřejné správě	6
3. Nezákonná nečinnost	8
4. Základní zásady činnosti správních orgánů a nezákonná nečinnost	11
5. Ochrana před nezákonnou nečinností veřejné správy	13
5.1. Ochrana v řízení před orgány veřejné správy	13
5.1.1. <i>Lhůty</i>	13
5.1.2. <i>Fikce</i>	15
5.1.3. <i>Ohlašovací a jiné režimy</i>	18
5.1.4. <i>Devoluce</i>	19
5.1.5. <i>Opatření proti nečinnosti ve správním řízení</i>	20
5.2. Soudní ochrana	28
5.2.1. Ochrana ve správním soudnictví	28
5.2.1.1. <i>Pravomoc soudů ve správním soudnictví</i>	30
5.2.1.2. <i>Žaloba proti nečinnosti správního orgánu</i>	33
5.2.1.3. <i>Opravné prostředky</i>	36
5.2.1.4. <i>Průtahy v soudním řízení</i>	40
5.2.2. Ochrana v ústavním soudnictví	42
5.2.2.1. <i>Ústavní stížnost</i>	42
5.2.3. Mezinárodněprávní ochrana	46
5.2.3.1. <i>Evropský soud pro lidská práva</i>	46
5.3. Jiné prostředky ochrany před nečinností	47
5.3.1. Veřejný ochránce práv	47
5.3.2. Stížnosti a petice	50
5.3.3. Ochrana před nečinností profesních komor	53
6. Odpovědnost za škodu způsobenou nezákonnou nečinností správních orgánů	54
7. Závěr	61
Seznam literatury	65
Použité zkratky	68
Resumé v anglickém jazyce	69

1. Úvod

Orgány veřejné správy jsou důležitou součástí systému, který zajišťuje realizaci výkonné moci ve státě. Tyto orgány při své činnosti disponují prostředky charakteristickými pro výkonnou moc. Při plnění svých úkolů tak mohou výrazně zasahovat do právní sféry osob. V demokratických právních státech, mezi něž bezpochyby patří i Česká republika, musí být výkon veřejné správy důsledně ovládnut principem zákonnosti. Zásadu zákonnosti, která je nejdůležitější zásadou pro výkon veřejné moci, zabezpečuje systém právních nástrojů vytvořených zákonodárnou mocí. Jde o tzv. záruky zákonnosti. Důležité je nejenom zákonné zakotvení těchto nástrojů v právním řádu, ale i jejich řádné fungování. Nejedná se o jednoduchou věc, protože i sebelepší právní mechanismus je realizován lidmi a nelze předem nikdy vyloučit jejich pochybení. Je proto velice důležité, aby existovaly právní nástroje, které budou mít po ruce osoby dotčené protiprávním jednáním správních orgánů. Jednou z forem protiprávního jednání je i nezákonná nečinnost a tak i tímto jednáním jsou správní orgány schopny výrazně zasáhnout do právní sféry osob a způsobit jim škodu. Nebudu se v této práci zabývat podrobně příčinami tohoto jednání, spíše se zaměřím na prostředky, které zabraňují nečinnosti, odstraňují nečinnost, resp. poskytují ochranu před nečinností, případně zaručují reparaci škod takto způsobených.

Cílem této práce je také vymezení nečinnosti orgánů veřejné správy, popsaní systému ochrany před ní a vymezení jednotlivých právních prostředků ochrany v ČR, a to podle jednotlivých stupňů, jak je můžou využít osoby potýkající se s nezákonně nečinnými orgány. Práci tak strukturuji podle logické návaznosti jednotlivých stupňů ochrany v právním řádu. V druhé části této práce se pokusím o stručné vymezení pojmu veřejné správy a činnosti, která je pro ni charakteristická. Třetí část, zaměřím na základní přehled záruk zákonnosti a následné vymezení pojmu „nečinnost“ a pojmu „nezákonná nečinnost“. Pátou část věnuji co nejsrozumitelnější charakteristice a popisu základních zásad ovládajících tuto činnost. Zaměřím se na zásady činnosti správních orgánů, které jsou přímo uzákoněné ve správním řádu (tudíž ne na všechny zásady, které ovládají činnost orgánů veřejné správy). Část šestá, nazvaná ochrana před nezákonnou nečinností veřejné správy, tvoří páteř této diplomové práce, protože je v ní přiblížena většina nástrojů ochrany před nečinností v ČR. Sedmá část je zaměřena na popis reparačních a satisfakčních prvků určených pro osoby dotčené a

poškozené nezákonnou nečinností - a to náhradu škody, kterou orgány veřejné moci nečinností způsobí. Rozsah jednotlivých částí resp. Institutů, které popisují, jsem zvolil podle toho, o jak významný prostředek ochrany jde. Takové omezení je nutné, protože vymezení tohoto jevu a popsání zákonného mechanismu, který poskytuje před ním ochranu, je jakýmsi průřezem téměř celým správním právem. Proto není možné věnovat stejnou pozornost všem prostředkům. Totožným problémem je tak ovlivněno i členění práce, které jsem zvolil.

Problematika nečinnosti správních orgánů není nová a věnováno jí bylo už hodně publikací. Problémem ovšem je, že se právní řád v dnešní době mění (i zvětšuje) závratnou rychlostí a správní právo je ta část práva, které je tím zasažena asi nejvíc. Proto i publikace věnující se tomuto fenoménu již většinou nejsou úplně aktuální. Snažil jsem se co nejvíc využít judikaturu správního a ústavního soudnictví, která má, především ve správním právu, velký význam. Problémem pro využití judikatury správních soudů je to, že judikatura krajských soudů není dostupná a je tak nutné spoléhat na Nejvyšší správní soud. Vzhledem k tomu, že ochrana před nečinností nemá na našem území velkou tradici, není tato judikatura dostačující a tak v blízké budoucnosti lze očekávat „odpovědi“ Nejvyššího správního soudu na některé otázky, které vyvolává zákonná úprava ochrany před nečinností v řízení před správními orgány.

2. Záruky zákonnosti ve veřejné správě

Ústava definuje Českou republiku jako demokratický právní stát. Jedním ze základních pilířů právního státu je dodržování principu zákonnosti. Základní povinností státu je, mimo jiné, zabezpečit dodržování tohoto principu všemi subjekty, které výkon veřejné moci provádějí. Jedná se jednak o stát a jeho orgány, samosprávné orgány a další orgány, na které je výkon veřejné moci delegován, přenášen. V této souvislosti hovořím o tzv. zárukách zákonnosti, legality. Tímto je myšlena zásadní vázanost veřejné správy právním řádem. Český právní řád obsahuje širokou škálu institutů, které pomáhají, nebo by měli pomáhat, k uplatňování záruk zákonnosti. Ve veřejné správě se jedná hlavně o systém kontroly, a to kontroly vnitřní, vnější a tzv. správní dozor. Dále o ochranu před nezákonnými právními předpisy a individuálními správními akty, možnost přímého donucení ke splnění právní povinnosti, uplatňování odpovědnosti za porušení právních povinností, odpovědnosti úředních osob za protiprávné jednání, záruku přístupu ke všem informacím týkajících se činnosti veřejné správy (s omezeními vyplývajícími ze zákona), institut veřejného ochránce práv, petice, stížnosti a taky ochranu před nezákonnou nečinností¹.

2.1. Kontrola veřejné správy

Kontrola činnosti veřejné správy se uskutečňuje ve dvou oblastech. První z nich je kontrola vykonávaná samotnou veřejnou správou. Tady hovoříme o kontrole vnitřní (služební a instanční dohled: tento druh kontrolní činnosti se uskutečňuje uvnitř orgánů veřejné správy, ve vztazích nadřízenosti a podřízenosti. Typickými skupinami vnitřních dozorčích činností jsou: vnitřní kontrola vůči podřízeným vykonavatelům veřejné správy, vnitřní kontrola směřující do vlastní organizační struktury, dozor v rámci zaměstnaneckých a služebních vztahů a instanční kontrola²). Dále hovoříme o kontrole vnější (správní dozor, finanční kontrola, přičemž správní dozor je činnost, při které orgán provádějící dozor pozoruje chování nepodřízených subjektů a porovnává je s chováním žádoucím, s požadavky právních norem³). Druhou oblastí je kontrola prováděná subjekty stojícími mimo veřejnou správu, směřující vůči veřejné správě.

1 Frumarová, K.: Ochrana před nezákonnou nečinností veřejné správy v českém právním řádu, Praha, Linde, 2004, str. 21 a nasl.

2 Hendrych, D. a kol.: Správní právo Obecná část. 7. vyd. Praha : C.H.Beck, 2009, str. 320.

3 Tamtéž, str. 299.

Jde o aktivity jiných státních orgánů (např. Ústavní soud: ochranou poskytovanou Ústavním soudem se budu zabývat v části 6.2.2.; Parlament: kontrola zákonodárné moci vůči výkonné v rámci systému dělby moci; správní a obecné soudnictví: význam správního soudnictví spočívá především v tom, že „zabraňuje aby veřejná správa byla soudcem ve své věci definitivně a bez možnosti obrany na nezávislém fóru, kde je veřejná správa nucená své rozhodnutí právně obhajovat.“⁴ V. Mikule⁵ zvýrazňuje pět základních funkcí správního soudnictví: tradičně jde o ochranu subjektivních veřejných práv, ochranu objektivního práva – která u nás (zatím) nemá místo, ochrana politických zákonodárných kompromisů, ochrana dělby moci – tzn. zabránění moci výkonné přivlastňovat si pravomoci zákonodárné moci a nakonec funkci právně kultivační – myslím si, že zejména judikatorní činnost Nejvyššího správního soudu tuto funkci naplňuje. Soudní kontrole se věnuji v části 6.2.1.); dále je jím Veřejný ochránce práv: funkci této instituce rozebírám v části 6.3.1, nebo kontrola na základě iniciativy občanů⁶: jedná se o petice, stížnosti a jiné prostředky kontroly veřejné správy, blíže v části 6.3.2 .

2.2. Ochrana před nezákonnými abstraktními a správními akty

Veřejná správa disponuje mimo jiné pravomocí normativní a rozhodovací. Ochrana před správními akty, které jsou vadné, tj. v rozporu s právem, poskytují instituty, jako jsou opravné prostředky a soudní přezkum na základě žalobního práva. Co se týče nezákonných právních předpisů, je situace odlišná. Obecně platí, že ten kdo právní předpis vydal, jej může kdykoliv zrušit nebo změnit. Nelze ovšem právními prostředky vynucovat vydání určitého právního předpisu⁷. Ochrana před nezákonnou nečinností při vydávání abstraktních aktů má jiný charakter, než je tomu u nečinnosti při vydání správních aktů. Zrušit jakýkoliv právní předpis může Parlament svým zákonem. Změnit ale nemůže předpis vydaný vládou nebo orgánem veřejné správy. Bylo by to v rozporu s Ústavou. Vláda, i když je vrcholným orgánem výkonné moci, nemůže bez výslovného zmocnění zákona, způsobem a z důvodů zákonem

4 Mikule, V.: Význam správního soudnictví pro všeobecnou právní kultivaci veřejné správy, Správní právo 1997, č.3-4, str 139.

5 Tamtéž str. 139-140.

6 Sládeček, V. Obecné správní právo. Praha : ASPI, a.s., 2005, str. 178.

7 Hendrych, D. a kol.: Správní právo Obecná část. 7. vyd. Praha : C.H.Beck, 2009, str. 693.

stanovených, rušit nebo měnit předpisy vydané v oboru veřejné správy⁸. Organem, který může zrušit právní předpis, (myslím tím kromě toho kdo jej vydal) je Ústavní soud. Ovšem jen když je v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem. Návrh na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu sice může podat i fyzická nebo právnická osoba, ale jen spolu s ústavní stížností. Další podmínkou je, že jde o právní předpis, jehož uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti.

2.3. Odpovědnost úředních osob za protiprávné jednání

Pracovníci veřejné správy disponují při výkonu správní činnosti širokou škálou prostředků mocenských nebo donucovacích. Svou činností často zasahují do právní sféry občanů. Právní řád tak zvyšuje jejich trestní odpovědnost z důvodů prevence před zneužitím pravomocí, které musí být užívány jen ve veřejném zájmu. Trestný zákon⁹ vymezuje veřejného činitele v § 89 odst. 9, kterým se rozumí: „volený funkcionář nebo jiný odpovědný pracovník orgánu státní správy a samosprávy, soudu nebo jiného státního orgánu, příslušník ozbrojených sil nebo bezpečnostního sboru, soudní exekutor při výkonu exekuční činnosti, sepisování exekutorských zápisů a při činnostech vykonávaných z pověření soudu, pokud se podílí na plnění úkolů společnosti a státu a používá přitom pravomoci, která mu byla v rámci odpovědnosti za plnění těchto úkolů svěřena.“ Při výkonu oprávnění a pravomocí, podle zvláštních právních předpisů, je veřejným činitelem také fyzická osoba, která byla ustanovena lesní, vodní, mysliveckou, nebo rybářskou stráží a stráží přírody. Ke vzniku trestní odpovědnosti se vyžaduje, aby trestný čin byl spáchán v souvislosti s jeho pravomocí a odpovědností. Zvýšenou trestní odpovědnost vyjadřují skutkové podstaty v §158 „Zneužívání pravomoci veřejného činitele“ a § 159 „Maření úkolu veřejného činitele z nedbalosti“ a v §160 až §163 postihující úplatkářství.

2.4. Odpovědnost za porušení právních povinností

Odpovědnost za porušení právních povinností tvoří tzv. odpovědnost správněprávní, tj. odpovědnost za správní delikty, která slouží k ochraně při porušení povinností plynoucích z právních norem. Dále odpovědnost za škodu způsobenou

8 Hendrych, D. a kol.: Správní právo Obecná část. 7. vyd. Praha : C.H.Beck, 2009, str. 694.
9 Zákon č. 140/1961 Sb., Trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů

nezákonným rozhodnutím, nebo nesprávným úředním postupem. Zákon č. 82/ 1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád) upravuje podrobně právo vyjádřené v čl. 36. odst. 3. podle kterého má každý právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. Tato záruka plní funkci preventivní a hlavně reparační. Blíže zkoumám tento institut v části 7.

2.5. Právo na přístup k informacím ve veřejné správě

Demokratický právní stát musí zaručovat přístup veřejnosti k informacím o činnosti orgánů veřejné moci. Jedná se totiž o důležitý prvek kontroly činnosti veřejné moci. Česká republika jím bezpochyby je a proto respektuje princip publicity veřejné správy¹⁰. Listina základních práva svobod toto právo zakotvuje v článku 17 odst. 5, podle kterého jsou státní orgány a orgány územní samosprávy povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení upravuje zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Právo na informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů zakládá Listina v článku 35 odst. 2 a podrobně toto právo upravuje zákon č. 123/2001 Sb., o právu na informace o životním prostředí.

Před účinností novely zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím provedenou zákonem č. 61/2006, nastávala v případě nečinnosti povinných subjektů v režimu obou informačních zákonů ze zákona fikce negativního rozhodnutí. Po této novele je nutné v případě nečinnosti povinných orgánů zjistit, podle kterého zákona se má informace poskytnout. V případě, že půjde o informaci podle zákona o právu na informace o životním prostředí, musí žadatel brojit proti fiktivnímu negativnímu rozhodnutí odvoláním, popřípadě pak žalobou proti rozhodnutí správního orgánu. Když půjde o informaci podle zákona o svobodném přístupu k informacím, je nutné použít prostředek proti nečinnosti a to stížnost podle § 16a tohoto zákona. Jedná se o nový prostředek proti nečinnosti orgánů veřejné správy, který je ovšem, i přes stejný název, odlišný od stížnosti podle správního řádu. Tuto

10 Opačný přístup by byl tzv. princip diskretnosti správy, poskytující občanům nárok na přístup k informacím jen tehdy, stanoví-li tak právní předpis nebo ponechá rozhodnutí o tom na volné úvaze správních činitelů. Viz. Hendrych, D. a kol.: Správní právo Obecná část. 7. vyd. Praha : C.H.Beck, 2009, str. 671.

nezávislost podtrhuje ustanovení § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace může podat žadatel jen z důvodů, které zákon připouští (§ 16a, InfZ). Nečinnosti se budou týkat důvody podle odst. 1 a to pod písmeny b) a c). Stížnost může podat žadatel, kterému po uplynutí zákonné lhůty nebyla poskytnuta informace nebo předložena konečná licenční nabídka a nebylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti, nebo kterému byla informace poskytnuta jen částečně, aniž bylo o zbytku žádosti vydáno rozhodnutí o odmítnutí. V obou případech půjde o nečinnost povinného subjektu. Takovou stížnost lze podat písemně nebo ústně a je-li stížnost podána ústně a nelze-li ji ihned vyřídit, sepiše o ní povinný subjekt písemný záznam. Lhůta pro její podání je 30 dnů ode dne doručení sdělení, že žádost byla odložena, protože požadované informace nespádají do působnosti povinného orgánu, nebo ode dne kdy uplynula lhůta (popřípadě prodloužená podle § 14 odst. 7, InfZ) pro vydání informace. Povinný orgán buď stížnosti sám zcela vyhoví a poskytne vyžadované informace, nebo vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Jestliže tak neučiní je povinen předložit stížnost nadřízenému orgánu do sedmi dnů. Kdo je nadřízený orgán určuje § 178 SŘ, v případě že jej takto nelze určit rozhodne o stížnosti ten, kdo stojí v čele povinného subjektu. Na postup vyřízení stížnosti se totiž vztahuje správní řád jen v otázkách počítání lhůt, doručování, ochrany před nečinností podle § 80, odvolacího řízení, dále ustanovení § 178 a samozřejmě základní zásady činnosti správních orgánů. V jiných případech je použití správního řádu vyloučené. Nadřízený orgán postup povinného subjektu přezkoumá a buď nečinnému povinnému subjektu přikáže, aby maximálně do 15 dní žádost vyřídil, anebo usnesením věc převezme a informaci poskytne sám, nebo vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti (tento postup nelze použít vůči orgánům územních samosprávných celků při výkonu samostatné působnosti, s ohledem na ústavně garantované právo na samosprávu). Potvrzení postupu povinného orgánu, v případě jeho nečinnosti, z povahy věci nepřipadá v úvahu. V případě takového postupu orgánů veřejné správy, se buď žadatel k požadované informaci dostane, nebo získá zamítavé rozhodnutí, proti kterému se sice nemůže odvolat, ale může se proti němu bránit správní žalobou podle § 65 S.Ř.S. V případě nečinnosti i nadřízeného orgánu je situace komplikovanější. Žadatel tak může, resp. musí podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 SŘ směrem k nadřízenému orgánu. Při neúspěchu potom podá žalobu proti nečinnosti podle § 79 S.Ř.S. ke krajskému soudu.

3. Nezákonná nečinnost

Porušení principu zákonnosti může být způsobeno jak konáním, činnostmi, tak nečinnostmi v situaci, kde právní norma přikazuje určitým způsobem konat. Jde tu o omisivní jednání, projev vůle povinného subjektu, který nekoná, ačkoliv mu to právní norma přikazuje. V tomto případě tak jde o nezákonnou nečinnost.

Formy nečinnosti orgánů veřejné správy mohou být různé a mohou mít i různé příčiny. Rozdílná je situace v případě, kdy správní orgán postupuje v řízení, ale překračuje zákonné lhůty a protahuje řízení, anebo je úplně nečinný, například nezahájí řízení nebo neučiní potřebný úkon ani po uplynutí zákonných lhůt. Též příčiny nečinnosti mohou být v jednotlivých případech různé. Buď půjde o nedostatky v organizaci práce, nedostatečnou personální nebo materiální vybavenost úřadu, nejasnost či komplikovanost legislativy nebo jen obecně o přetíženost a slabou (nebo žádnou) motivaci pracovníků úřadů. Nelze vyloučit ani případy, kdy nečinné budou úřední osoby záměrně, například ze zjištěných nebo kriminálních pohnutek. To totiž úzce souvisí s tím, že počet pracovníků ve veřejné správě je značně velký (přesný počet se mi nepodařilo zjistit, a zřejmě to ani není možné), a tak není možné vyloučit ani takové případy.

Nezákonná nečinnost orgánu veřejné správy tak může mít stejně negativní vliv na společnost a jednotlivé osoby jako nezákonná činnost. Jde především o zásah do právní jistoty, legality, legitimního očekávání určitého chování ze strany správy¹¹. Tedy do ústavně zaručených práv, zakotvených v čl.38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod¹². „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.“ Slovy Ústavního soudu, tedy nelze v demokratickém právním státě připustit (nezákonnou) nečinnost a protahování řízení, neboť tím dochází k výraznému oslabení právní jistoty občanů a jejich důvěry v ochranu jejich základních ústavních práv ze strany orgánů státní moci. Takové jednání nelze omluvit přetížeností,

11 Ústavní soud České republiky: Sbirka nálezů a usnesení – svazek 6. Vydání 1. Praha, C.H.Beck, 1996 str.337: „...svou nečinností ve věci, zasahuje do Listinou garantovaného práva na soudní a jinou právní ochranu, konkrétně do čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Podle tohoto ustanovení má každý právo, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů, což v případě navrhovatelů nebylo respektováno. V případě této ústavní stížnosti jde tudíž o prokázaný jiný zásah do ústavně garantovaného práva zakotveného v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod...“

12 II. ÚS 342/99 :Je tedy zřejmé, že pokud soud rozhoduje o právech navrhovatele ve zcela nepřiměřených časových dimenzích, zasahuje tak svou nečinností či procesními průtahy do základních práv a svobod, garantovaných Ústavou i Listinou, a to konkrétně čl. 38 odst. 2 Listiny a čl. 90 a čl. 95 Ústavy.

technickými a organizačními problémy a přenášet je tak na občana, zejména má-li to za následek porušení ústavně zaručených práv.¹³

Také článek 6 Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách¹⁴ stanovuje, že „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 ...“. Dochází k zakotvení určitých principů při uplatňování veřejné moci, které v souhrnu můžeme označit jednotným pojmem - „právo na spravedlivý proces (fair trial)“. Jedná se o požadavky na kvalitu procesu, na všechny jeho složky. Právo na projednání věci v přiměřené lhůtě je jednou z nich. V evropském právním prostoru je dodržení přiměřené lhůty součástí práva na dobrou správu¹⁵. Účelem principů ovládajících činnost veřejné správy, kterou můžeme označit jako dobrou správu, je ochrana subjektivních práv občanů jako adresátů veřejné správy. Úkolem státu musí být, mimo jiné, vytvoření takových právních instrumentů, které by jednak zabránili orgánům veřejné správy být protiprávně nečinnými a v případě vzniku protiprávního stavu ho účinně napravili a pak nastolili vznik odpovědnostního vztahu mezi orgánem protiprávně jednajícím a poškozeným.

Přijetím nového správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.), došlo kromě jiného i k nové úpravě postupu v případě nečinnosti správního orgánu a s tím související úpravě lhůt pro vydání rozhodnutí nebo jiných úkonů správního orgánu.

§ 6 SŘ stanoví, že správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. Jde o úvodní ustanovení, konkretizaci ústavně zaručeného práva na projednání věci bez zbytečných průtahů (čl.38 Listiny, čl.6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod), a zároveň jednu ze základních zásad činnosti správních orgánů, platných pro činnost celé veřejné správy. Uplatní se i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje¹⁶. V situaci, kdy správní orgán nečiní úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, nebo není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností.

13 Ústavní soud České republiky: Sbírnka nálezů a usnesení – svazek 13. Vydání 1. Praha, C.H.Beck, 2000 str. 7

14 Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, ve znění protokolů č. 3, 5 a 8 (sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992)

15 Charta základních práv EU, čl 41.

16 § 177 SŘ

Tohle ustanovení se nachází v § 80 (Ochrana před nečinností), který upravuje jak postup z moci úřední, tak postup v případě řízení zahájeného na základě žádosti.

Ustanovení §80 se použije na všechny postupy a úkony orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup. Slouží jako ochranný prostředek v případě jejich nečinnosti týkající se (nejen) vydání rozhodnutí ve věci samé. Vztahuje se na řízení ve stupni prvním, odvolací řízení, řízení o mimořádných opravných prostředcích, vyřizování stížností, vydávání vyjádření, osvědčení a jiných úkonů podle části čtvrté, použije se také v souvislosti s veřejnoprávními smlouvami podle části páté a opatřeními obecné povahy podle části šesté. Nová úprava se snaží poskytnout širší možnosti ochrany před nečinným orgánem. Jde o úpravu, která navazuje na ustanovení soudního řádu správního (150/2002 Sb., v platném znění), především § 79, který podmiňuje možnost podání žaloby proti nečinnosti bezvýsledným vyčerpáním prostředků k ochraně proti nečinnosti. Před účinností nového správního řádu tato podmínka splněna být nemohla, protože § 50 předcházejícího správního řádu (zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení), který obsahoval opatření proti nečinnosti, nebyl prostředkem, který má na mysli §79 S.Ř.S. Ve stejném smyslu se vyjádřil i Nejvyšší správní soud ve své judikatuře¹⁷. Proto § 79 S.Ř.S. byl až do účinnosti nové úpravy, správního řádu, tzv. normou bez právního účinku a účastník se musel v případě nečinnosti správního orgánu přímo obrátit na správní soud.

17 Rozhodnutí NSS č.j. 5 As 21/2003 – 40 : Žalobou proti nečinnosti správního orgánu se ve smyslu ust. § 79 odst.1 s. ř. s. může domáhat ten, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. 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 imperfectae*, 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.

4. Základní zásady činnosti správních orgánů a nezákonná nečinnost

Základní zásady činnosti správních orgánů vycházejí z principů demokratického právního státu. Ten je konstruován, mimo jiné, na principu omezení státní moci lidskými a občanskými právy. Tyto principy jsou zakotveny v čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy ČR: „Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“ „Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“

Po moderním demokratickém právním státě se vyžaduje forma vládnutí, kterou můžeme označit jako dobrá správa (good governance). To znamená správa jako služba veřejnosti. Hlavními pojmy tu jsou zákonnost, rychlost, nestrannost, předvídatelnost, přiměřenost a otevřenost¹⁸. Participace veřejnosti na správním rozhodování, procesní ochrana jednotlivců ve styku s úřady, informovanost občanů o činnosti správy a úlohy státu v oblasti organizace správních služeb jsou čtyři základní celky, soustředující principy a požadavky, které zahrnuje koncept dobré správy¹⁹.

Správní řád v hlavě druhé části první vymezuje základní zásady činnosti správních orgánů. Jejich účelem je vytvoření rámce, ve kterém je možné výkon veřejné správy označit jako řádný (tj. zákonný a spravedlivý). Význam zakotvení některých z těchto zásad ve správním řádu tkví v tom, že jsou právně závazné pro všechny subjekty vykonávající veřejnou správu (tedy nejenom v rámci správního řízení). Jejich dodržení podléhá přezkumu, zároveň slouží jako interpretační pravidlo pro výklad a aplikaci jiných ustanovení upravujících postup správních orgánů a v situacích, kdy správní orgány disponují diskreční pravomocí²⁰.

Smyslem vyjádření těchto zásad přímo v zákoně (ve správním řádu) je též jejich přiblížení občanům (ale taky úředníkům) tak, aby je nemusely dovozovat složitějším způsobem z ústavních a z mezinárodních smluv vycházejících principů. Výčet těchto zásad ale není vyčerpávající a některé další zásady závazné pro správní orgány nacházíme na jiných místech správního řádu. Zásady zakotvené v správním řádu, týkající se nezákonné nečinnosti jsou zejména:

Zásada zákonnosti (vázanosti správy právním řádem) v § 2 odst. 1 : Správní orgán

18 Hendrych, D. Správní věda – Teorie veřejné správy. Praha: ASPI, a.s., 2007, str. 57

19 Čebišová, T in : Vopálka, V.: Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb. 500/2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative Procedure. Praha : ASPI, a.s., 2005 nový správní řád, str 67.

20 Skulová, S.: Správní právo procesní, Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, str 55.

postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu. To je konkretizací zásady legality podle čl. 2. odst. 2. Listiny²¹. Tím je vymezen základní rámec výkonu veřejné správy vůči osobám, ke kterým tento výkon směřuje. Týká se nejen obsahu rozhodnutí (v širším smyslu), ale i postupu, kterým cíle své činnosti uskutečňuje. Tuto, jednu z nejdůležitějších zásad, svou nezákonnou nečinností správní orgán bezpochyby porušuje. Zákaz zneužití pravomoci v §2 odst.2: Správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a to v rozsahu, v jakém mu byla svěřena. Při své činnosti musí sledovat účel, za kterým mu pravomoc byla svěřena. Ve spojení s § 4 tak vytváří povinnost postupovat v souladu s veřejným zájmem, nediskriminačně a s ohledem na okolnosti daného případu. Významná je také zásada legitimního očekávání, která zavazuje správní orgány k tomu, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Ústavní základ nalezneme v člancích 1,3 a 5 Listiny. Souvisí s tím i nutnost odůvodnit každé rozhodnutí, zejména při využití správního uvážení, tak aby bylo přezkoumatelné. Další požadavky kladené na činnost orgánu veřejné správy jsou povinnost šetřit v dobré víře nabytá práva a princip proporcionality při rozhodování (§3 odst. 3.), zásada materiální pravdy (§3), rovnosti dotčených osob (§7), povinnost umožnit uplatňovat dotčeným osobám jejich práva (§4, odst. 4) a povinnost poskytnout poučení a informace, jsou-li potřebné k hájení jejich práv (§4 odst.2,3). V § 4 odst. 1 prohlašuje zákon, že veřejná správa je službou veřejnosti. To znamená, že má sloužit občanům. Nezákonnou nečinností tak jdou orgány veřejné správy přímo i proti této zásadě. Zásada efektivnosti vyjádřená v § 6 a § 8 vyžaduje rychlost, hospodárnost a vzájemnou součinnost. „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).“ Významný je také požadavek vzájemné spolupráce správních orgánů v zájmu dobré správy (§8, odst. 2).

21 „Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.“

5. Ochrana před nezákonnou nečinností veřejné správy

5.1. Ochrana v řízení před orgány veřejné správy

Současný český právní řád obsahuje instituty, které činnost orgánů veřejné správy v tomto směru upravují. Jde např. o zákonnou úpravu lhůt, tzv. fikce rozhodnutí, postup orgánů v případě nečinnosti ve správním řízení podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění; stížnosti, petice, instituci veřejného ochránce práv, možnost podat žalobu ve správním soudnictví podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění; náhradu škody v případě nesprávného úředního postupu podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, a možnost podat ústavní stížnost podle § 72 odst. 1 písmeno a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v platném znění.

5.1.1. Lhůty

Stanovení lhůt pro procesní úkony a rozhodování ve veřejné správě je jedním z nástrojů uplatnění zásad zákonnosti a právní jistoty, a představuje prevenci před nezákonnou nečinností správních orgánů. Zákon musí definovat časový interval pro projednání věci jasně, aby bylo možné jednoznačně určit okamžik, kdy nečinný nebo ne dostatečně činný orgán, naplní znaky protiprávního jednání, a tím posílit právní jistotu jednotlivce. Ten pak může volit další právní kroky k nápravě a k zamezení škod, které mu zákonitě tímto protiprávním jednáním mohou vznikát²².

Úprava lhůt, platných pro činnost veřejné správy se nachází v správním řádu a v dalších zvláštních zákonech, týkajících se výkonu veřejné správy. V správním řádu jde o úpravu možnosti správního orgánu určit lhůty účastníkovi řízení k provedení úkonu v případě, že není stanovena zákonem (§39), úpravu lhůt pro vydání rozhodnutí správním orgánem (§ 71), provedení úkonu dožádaným orgánem (§13 odst.3), přijímání podnětů k zahájení řízení z moci úřední (§ 42), apod.

22 IV. ÚS 114/96: „Právo plynoucí z čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, totiž právo na řádný a spravedlivý proces, zahrnuje v sobě nejen právo na spravedlivý způsob vedení procesu, ale také právo na trvání procesu až do jeho ukončení zákonem předpokládaným způsobem.“

Správní orgán je povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu po zahájení řízení. Pokud není možné vydat rozhodnutí bezodkladně, má správní orgán lhůtu 30 dní od zahájení řízení, která se může prodloužit maximálně o dalších 30 dní z důvodů potřeby nařídít ústní jednání, místní šetření, někoho předvolat, předvést, při problémech s doručováním, nebo jde-li o zvláště složitý případ. Další možností je prodloužit lhůtu o dobu potřebnou k dožádání, vypracování znaleckého posudku nebo doručení písemnosti do ciziny. Zda je možné vydat rozhodnutí bezodkladně, záleží na posouzení orgánu, který řízení vede. Závisí to na obtížnosti a komplikovanosti věci, počtu a časové náročnosti úkonů a taky na poskytování potřebné součinnosti účastníky. Na to míří ustanovení § 71 odst.5 SŘ, podle kterého se nemůže nedodržení lhůt dovolávat účastník, který je svým jednáním způsobil. Takto vystavěná konstrukce lhůt platí i pro odvolací řízení a rozhodnutí v něm vydávána s tím, že počíná běžet dnem předání spisu odvolacímu orgánu k rozhodnutí²³.

O nedodržení lhůty tak půjde i v případě nevydání rozhodnutí bezodkladně, ačkoliv by bezodkladně vydáno mělo být a účastník tak může podat žádost o poskytnutí ochrany před nečinností. Jestli měl orgán vydat rozhodnutí bezodkladně, bude otázkou pro nadřízený orgán v řízení o této žádosti.

Lhůty k provedení jiných úkonů mohou být stanoveny ve zvláštních zákonech. V případě, že tomu tak není, uplatní se úprava v správním řádu, konkrétně v § 155 odst. 2, a správní orgán je povinen jej provést „bez dalšího“, tj. bez nedůvodného odkladu. Stojí za zopakování, že pro případ, že zákon lhůtu nestanoví, musí správní orgány uplatnit svou pravomoc ve lhůtě přiměřené, tak jak to vyžaduje zásada rychlosti v § 6 odst.1. Přiměřenost lhůty pro konkrétní úkony se upřesňuje praxí při výkonu veřejné správy. Správní orgány by ale neměly zapomínat na zásadu legitimního očekávání a v podobných případech „přiměřené lhůty“ musí být podobně dlouhé.

Rychlost výkonu veřejné správy zajišťují také lhůty ovládající přezkumné řízení²⁴, obnovu řízení²⁵ a zavedení institutu zkráceného přezkumného řízení²⁶. V těchto případech jde spíše o ochranu dotčených osob před zásahy správních orgánů do práv nabytých v dobré víře. Takové zásahy nesmí být časově neomezené, vytratila by se tím zásada právní jistoty.

23 § 90 odst. 6, SŘ

24 § 96 odst 1 a § 97 odst. 2, SŘ

25 § 100, SŘ

26 § 98 SŘ

Také provedení správní exekuce je vázáno lhůtami, které mají význam pro rychlost výkonu veřejné správy. Exekuční orgán totiž může exekuci nařídit do 5 let a provádět ji nejpozději do 10 let poté, co měla být povinnost splněna²⁷.

V případě dožádání podle § 13 je dožádaný správní orgán povinen provést úkon bez zbytečného odkladu. Pokud nemůže provést úkon bezodkladně, má správní orgán lhůtu 30 dní ode dne doručení dožádání. Jestliže by dožádaný správní orgán nemohl lhůtu dodržet, může jemu nadřízený správní orgán, na jeho návrh, lhůtu prodloužit o dobu nezbytně nutnou.

Co se týče přijímání podnětů k zahájení řízení, je správní orgán povinen tomu, kdo podnět dal a požádal o to, sdělit ve lhůtě 30 dnů ode dne kdy podnět obdržel, že řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popřípadě, že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu. To neplatí, zahájí-li správní orgán řízení vůči tomu, kdo podnět podal.

Lhůta pro vydání rozhodnutí běží od okamžiku zahájení řízení až do vydání rozhodnutí. Vydání rozhodnutí (meritorního, tj. rozhodnutí ve věci samé) je účelem správního řízení (§ 9). Časovým okamžikem vydání rozhodnutí je předání stejnopisu k doručení, nebo jiný úkon vedoucí k jeho doručení. V případě vzdání se práva na písemné vyhotovení rozhodnutí účastníkem, je tímto okamžikem jeho ústní vyhlášení.

5.1.2. Fikce

Právní fikce, je zákonem vytvořená právní konstrukce, která při splnění předpokladů stanovených zákonem finguje určitou právní skutečnost, ve skutečnosti neexistující, která ale vyvolává právní následky, jako kdyby skutečně existovala.²⁸

Teorie správního práva rozlišuje mezi fikcí a nevyvratitelnou domněnkou. Rozdíl spočívá v tom, že u fingovaného rozhodnutí se vychází z toho, že rozhodnutí nebylo vydáno a u domněnky, že nebylo oznámeno. Podle judikatury musí být rozhodnutí ve lhůtě pro vydání taky oznámeno. To znamená, že praxe rozdíl mezi fikcí a domněnkou stírá²⁹ (Podle nového správního řádu, § 71 odst. 2, se vydáním rozhodnutí rozumí předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení, ústní vyhlášení jestliže se účastník vzdal práva na písemné rozhodnutí, pokud má účinky oznámení,

27 § 108 odst. 4, SŘ

28 Knapp, V a kol.: Občanské právo hmotné – svazek I., Praha, Codex, 1995, str. 117.

29 Hendrych, D. a kol.: Správní právo Obecná část. 7. vyd. Praha : C.H.Beck, 2009, str. 229.

vyvěšení veřejné vyhlášky nebo poznamenání do spisu v případě, že se pouze poznamenává do spisu).

Když tedy zákon vytvoří takovou konstrukci, má za určitých okolností nečinnost správního orgánu, který je příslušný k vydání správního aktu, stejné účinky jako správní akt. Rozlišujeme fikci pozitivního a negativního rozhodnutí.

Fikce pozitivního rozhodnutí

Fikce pozitivního rozhodnutí znamená, že není-li v zákonem stanovené lhůtě vydáno rozhodnutí, má se za to, že návrhu bylo vyhověno. Tím se výrazně posiluje postavení účastníka. Jeho návrhu je tak v případě nečinnosti nebo průtahů v řízení po uplynutí stanovené lhůty vyhověno. Příkladem použití fikce pozitivního rozhodnutí je např. ust. § 18 odst. 4. zák. 143/2001 Sb. o ochraně hospodářské soutěže: „O návrhu na povolení výjimky podle odstavce 3) Úřad rozhodne neprodleně, nejpozději do 30 dnů po jeho obdržení. Při rozhodování o povolení výjimky Úřad vezme v úvahu kromě škody a jiné újmy následky výjimky na hospodářskou soutěž na relevantním trhu. Nevydá-li Úřad v této lhůtě rozhodnutí, platí, že výjimka byla povolena.“

Také zákon č. 256/2004 Sb. o podnikání na kapitálovém trhu zavedl tento druh fikce: „Jestliže Česká národní banka neodešle žadateli do 3 měsíců ode dne doručení žádosti o souhlas podle odstavce 1 rozhodnutí o této žádosti, proti kterému lze podat rozklad, platí, že souhlas byl udělen. Pokud je řízení o žádosti přerušeno, lhůta neběží.“

Pozitivní fikce může ale v určitých případech ohrožovat veřejný zájem. Nečinností orgánu se totiž vyhoví i takovému návrhu, který by měl být zamítnutý.³⁰ Dále vzniká otázka jak postupovat v případě, že nebyly splněny předpoklady (hmotněprávní nebo procesněprávní) pro udělení oprávnění. V případě, že je zjevné nesplnění zákonných předpokladů, neměla by fikce tohoto aktu vůbec nastat³¹. Jenže v případě, že chybí v právní úpravě nějaký nástroj určený k ochraně veřejného zájmu, není možné takové fingované rozhodnutí zvrátit, i když by bylo ve zřejmém rozporu s veřejným zájmem. Použití fikce pozitivního rozhodnutí nesmí vylučovat také povaha věci konkrétních záležitostí. Protože například v případě vícestranných správních záležitostí, ve kterém

30 Hoetzel, J. Samočinné vyřizování správních záležitostí. Právník, 1914, roč. 53., str. 331.

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

by vystupovali dva účastníci se zájmovými rozpory, by použití této konstrukce vedlo k významnému zásahu do práv jednoho nebo obou z nich³².

Dále by například velice problematické bylo užití fikce v odvolacím řízení. Zvláštní situace by nastala zejména v případě, kdy by byla podána odvolání alespoň dvěma (příp. i více účastníky), která by byla ve vzájemném rozporu, pak by uplatnění fikce znamenalo vyhovění dvěma protichůdným a vzájemně si odporujícím odvoláním³³. Odvolací řízení tak není vhodné pro zavedení institutu fikce pozitivního (stejně tak negativního) rozhodnutí. Z těchto důvodů není možné nějaké plošné zavádění fikce pozitivního rozhodnutí do právní úpravy činnosti veřejné správy. Tento institut tak je sice výrazný nástroj ochrany před nečinnými orgány, ale při jeho uplatňování se někdy dostává do střetů více právních principů a zásad.

Fikce negativního rozhodnutí

V případě fikce negativního rozhodnutí, uplynutím lhůty pro vydání rozhodnutí platí, že návrh byl zamítnut. Neúspěšný navrhovatel se tak může bránit stejně jako v případě vydání (klasického) rozhodnutí, se kterým nesouhlasí, tzn. řádnými, popřípadě mimořádnými opravnými prostředky a žalobou ve správním soudnictví. Tento institut zavedly do českého právního řádu zákony č.123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí a zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Problémem zavedení tohoto nástroje proti nečinnosti orgánů veřejné správy je mimo jiné to, že fingované zamítavé rozhodnutí neobsahuje žádné odůvodnění a je proto nepřezkoumatelné. Ve svém rozhodnutí³⁴ se takto vyjádřil i Nejvyšší správní soud: „Fiktivní rozhodnutí o odepření poskytnutí informace (§ 15 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím), jakož i fiktivní rozhodnutí o zamítnutí odvolání a potvrzení rozhodnutí o odepření poskytnutí informace (§ 16 odst. 3 téhož zákona), jsou ze své povahy nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů (§ 76 odst. 1 písm. a) S.Ř.S.).“ Zřejmě i to, že soudy fiktivní negativní rozhodnutí zrušovaly pro nepřezkoumatelnost bylo důvodem zrušení této fikce zákonem č. 61/2006³⁵. Žalobu tak lze podat jen proti vydanému (skutečnému, ne

32 Hoetzel, J. Samočinné vyřizování správních záležitostí. Právník, 1914, roč. 53, str. 326 a násl.

33 Tamtéž, str. 352

34 rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.7.2003, č.j. 6 A 78/2002-39, publikován pod č. 202 ve Sbírce rozhodnutí NSS, 2004, číslo 5, str. 434 až 437

35 Hendrych, D. a kol.: Správní právo Obecná část. 7. vyd. Praha : C.H.Beck, 2009, str. 720.

finžovanému) rozhodnutí. Změnou je taky to, že shledá-li soud, že nebyly důvody pro odepření informace, tak jednak zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí prvního stupně, ale současně nařídí povinnému orgánu poskytnout požadované informace. V zákoně o právu na informace o životním prostředí tato úprava zůstala. Systém ochrany před nečinností při podávání informací se rozštěpil.

Účastník proto (v případě, že zákon zavádí fikci negativního rozhodnutí) musí činit další procesní úkony, aby se domohl pozitivního „nefinžovaného“ rozhodnutí, čímž se řízení v jeho záležitosti prodlužuje a tato forma ochrany před nečinností tak podle mne ztrácí svůj význam.

Také odůvodnění je, hlavně v případě zamítavého rozhodnutí, velmi významnou částí rozhodnutí a právo na něj je jedním z důležitých práv účastníka řízení.

V těchto případech, kdy zákon spojuje nečinnost správního orgánu s fikcí, že bylo vydáno rozhodnutí ať už pozitivní či negativní, není možné brojit proti jeho nečinnosti žalobou na ochranu proti nečinnosti³⁶.

5.1.3. Ohlašovací a jiné režimy

Dalším právním institutem, který se týká obrany před nečinností správních orgánů, jsou tzv. ohlašovací režimy se stanovenou lhůtou pro veřejnoprávní omezení ze strany správního orgánu³⁷. V těchto případech zákon stanoví pro správní orgán lhůtu, ve které může uplatnit námitky, výhrady nebo omezení k určité věci, která mu byla předložena. Nečinnost správního orgánu má tak stejné účinky, jako souhlas, resp. jako kdyby to, že nemá námitky, vyjádřil výslovně³⁸. Takový režim nacházíme v několika zákonech³⁹. Například Stavební zákon⁴⁰ v § 106 odst.1 stanoví, že „ohlášenou stavbu, terénní úpravy nebo zařízení podle § 104 odst. 2 může stavebník provést na základě písemného souhlasu stavebního úřadu; u dočasné stavby souhlas obsahuje dobu jejího trvání. Nebude-li stavebníkovi souhlas doručen do 40 dnů

36 § 79 odst. 1 S.Ř.S.

37 Hendrych, D. a kol.: Správní právo Obecná část. 7. vyd. Praha : C.H.Beck, 2009, str. 718.

38 Tamtéž, str. 702.

39 §8 odst 4 zákona č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů

§8 odst. 5 zákona č. 83/1990 Sb. o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů

§8 odst. 2 zákona č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon), ve znění pozdějších předpisů

40 zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

ode dne, kdy ohlášení došlo stavebnímu úřadu, ani mu v této lhůtě nebude doručen zákaz podle § 107, platí, že stavební úřad souhlas udělil.“

Též zákon č.84/1990 Sb., o právu shromažďovacím v § 11 odst. 2 stanoví že, „Úřad písemné vyhotovení rozhodnutí vyvěsí na své úřední desce a rozhodnutí vyhlásí místním rozhlasem nebo jiným obdobným způsobem... Pokud úřad ve lhůtě uvedené v odstavci 1 nevyvěsí písemné vyhotovení rozhodnutí na své úřední desce, může svolavatel shromáždění uspořádat.“

Jiný způsob jak zabránit nezákonné nečinnosti správního orgánu zavedl zákon o správě daní⁴¹. Zajišťovacím příkazem může správce daně, v případě že považuje vybrání daně za ohrožené, přikázat daňovému subjektu, aby příslušnou částku zajistil ve prospěch správce daně. Povinný subjekt může proti tomuto příkazu podat odvolání (bez suspenzivního účinku). V případě, že odvolací orgán nerozhodne o odvolání do třiceti dnů od jeho podání, zajišťovací příkaz pozbývá platnosti.

Nečinnost správního orgánu v rámci těchto režimů není nečinností nezákonnou, protože právní norma předpokládá takové chování a po uplynutí lhůty, stanovené pro činnost správního orgánu vzniká účastníkovi určité oprávnění přímo ze zákona.⁴²

5.1.4. Devoluce

Zvláštním nástrojem ochrany před nečinností je přechod věcné příslušnosti na jiný zpravidla vyšší orgán přímo ze zákona⁴³. Tento způsob⁴⁴ použil zákonodárce např. v § 68, zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého neplní-li zastupitelstvo obce nebo starosta úkoly stanovené tímto zákonem anebo není-li zastupitelstvo obce nebo starosta zvolen, plní v obci úkoly stanovené tímto zákonem, a to i po stanovené lhůtě, ředitel krajského úřadu. Ministr vnitra zajistí splnění úkolů tímto zákonem stanovených v hlavním městě Praze, kde není zastupitelstvo nebo primátor anebo kde zastupitelstvo nebo primátor tyto úkoly neplní.

Jiný druh prostředků k zajištění rychlosti výkonu veřejné správy upravuje správní řád ve své třetí části, nazvané zvláštní ustanovení o správním řízení. Naskytá se tak

41 § 71, zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů

42 Hendrych, D. a kol.: Správní právo Obecná část. 7. vyd. Praha : C.H.Beck, 2009, str. 703.

43 Tamtéž, str. 718

44 Suchánek, R. Ochrana před nezákonnou nečinností orgánů veřejné moci, in Pocta Vladimíru Mikule, ASPI Publishing 2002, str.143

možnost využití institutu řízení na místě⁴⁵, uložení příkazu⁴⁶, příkazu na místě⁴⁷ a postup v řízení s velkým počtem účastníků⁴⁸, kde, zjednodušeně řečeno, správní orgán komunikuje s účastníky, formou veřejné vyhlášky.

5.1.5. Opatření proti nečinnosti ve správním řízení

Ustanovení hlavy VII. části druhé, nazvané ochrana před nezákonnou nečinností, obsahuje úpravu jak postupu orgánu z moci úřední, tak řízení na základě žádosti o poskytnutí ochrany před nečinností. Ochranu poskytuje nadřízený správní orgán, definovaný v § 178. Ten je buďto stanoven zvláštním zákonem, nebo neurčuje-li jej zvláštní zákon, je jím správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor. Pro orgán obce je to krajský úřad, pro orgán kraje v řízení vedeném v samostatné působnosti Ministerstvo vnitra, v řízení vedeném v přenesené působnosti věcně příslušný ústřední správní úřad. Nadřízeným správním orgánem jiné veřejnoprávní korporace, je správní orgán pověřený výkonem dozoru, u právnické nebo fyzické osoby pověřené výkonem veřejné správy je to orgán, který podle zvláštního zákona rozhoduje o odvolání. Není-li takový orgán stanoven, je tímto orgánem orgán, který tyto osoby výkonem veřejné správy na základě zákona pověřil. U ústředního správního úřadu to bude státní tajemník ministerstva, nevyhradí-li si konkrétní pravomoc ministr, nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu.

Obecně, zahájit správní řízení je možné dvěma způsoby. Buď jde o zahájení řízení na základě žádosti (§ 44 SŘ) a to je zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, který má schopnost zahájit řízení, došel věcně a místně příslušnému orgánu. Podstatné tedy bude, zda návrh, žádost splňuje zákonné náležitosti (§45, §37 SŘ) a zda je podán, jak věcně tak místně příslušnému orgánu. V případě problémů žadatele se splněním náležitostí žádosti, které vyžaduje zákon, má správní orgán povinnost poskytnout mu potřebnou pomoc nebo vyzvat ho k nápravě a poskytnout mu k tomu přiměřenou lhůtu. Další povinností správního orgánu pak bude poučení žadatele o právních následcích neodstranění nedostatků v žádosti, čímž je o zastavení řízení podle § 66 odst. 1. SŘ, např. z důvodu, že žadatelova podaná žádost je zjevně nepřijatelná,

45 § 143, SŘ
46 § 150, SŘ
47 § 150 odst. 5, SŘ
48 § 144, SŘ

neodstraní vady žádosti, které brání v pokračování v řízení, nebo třeba nezaplátí správní poplatek.

Druhou možností zahájení řízení je zahájení z moci úřední a to v okamžiku, kdy správní orgán oznámí zahájení účastníkovi. Děje se doručením oznámení, ústním prohlášením, nebo může být spojeno s jiným úkonem v řízení. Pokud správnímu orgánu není tento účastník znám pak je rozhodující oznámení kterémukoliv účastníkovi. I toto oznámení musí splňovat zákonné náležitosti (§ 46 SŘ).

Okamžik zahájení řízení je důležitou skutečností, od které začínají plynout lhůty k vydání rozhodnutí.

Opatření proti nečinnosti podle správního řádu

Nevydá-li správní orgán rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě, tj. lhůtě stanovené v § 71, lhůtě stanovené v jiném zvláštním zákoně nebo pokud lhůta stanovena v zákoně není v přiměřené lhůtě podle §6 odst.1, nadřízený správní orgán učiní z moci úřední opatření proti nečinnosti, jakmile se o tom dozví (§ 80 odst. 1).

I když se v § 80 odst. 1 stanoví, že možnost uplatnit opatření proti nečinnosti se vztahuje pouze na rozhodnutí ve věci samé, rozsah jejich použití je širší a uplatní se nejen v rámci správního řízení, ale vždy když správní orgán nečiní úkony ve lhůtě stanovené zákonem nebo ve lhůtě přiměřené. Tak to předpokládá ustanovení § 6 odst. 1, jako zásada rychlosti. Jiným úkonem se rozumí postup správního orgánu, jehož výsledkem není vydání rozhodnutí podle § 9. Jsou to vyjádření, osvědčení, sdělení nebo jiné úkony správních orgánů, na které se vztahuje správní řád. Týká se to i stížnosti podle § 175, která musí být vyřízena do 60 dnů ode dne jejího doručení. Tuto lhůtu je možné překročit, nelze-li v jejím průběhu zajistit podklady potřebné pro vyřízení.

Nadřízený správní orgán má možnost zvolit jaký postup učiní (§80, odst.4) :

a) Přikáže nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí. V tomto případě, kdy nevydává nadřízený orgán žádné usnesení ani rozhodnutí, je příkaz projevem vnitřního vztahu mezi orgány veřejné správy. Otázkou ovšem je, zda jde o dostatečný prostředek, v případě, že nadřízený orgán je nadřízený jen definičně, podle § 178 SŘ, a nemá

k podřízenému orgánu vztah přímo řídící, ale pouze dozorový ve smyslu určení nadřízeného orgánu podle § 178 odst. 2 SR⁴⁹.

b) Usnesením převezme věc a rozhodne místo nečinného správního orgánu. Tímto se nadřízený orgán dostává do postavení podřízeného orgánu. O případném odvolání by potom rozhodoval další, jemu nadřízený orgán. Jedná se o tzv. atrakci, kterou obsahoval také předcházející správní řád⁵⁰.

c) Usnesením pověří jiný správní orgán ve svém správním obvodu vedením řízení. Jde o tzv. delegaci tj. změnu místní příslušnosti.

d) Usnesením přiměřeně prodlouží zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí, lze-li důvodně předpokládat, že správní orgán v prodloužené lhůtě vydá rozhodnutí ve věci, a je-li takový postup pro účastníky výhodnější. Přihlíží přitom ke lhůtám uvedeným v § 71 odst. 3. Tato možnost se zřejmě vztahuje na komplikované případy, kdy lhůty (a to ani lhůty prodloužené podle § 71 odst. 3 písm. a) nebo b)) stanovené zákonem nestačí správnímu orgánu na vydání rozhodnutí. Otázkou je, zda s tím, že je to pro účastníky výhodnější musí (všichni) účastníci souhlasit nebo to posoudí správní orgán sám. Jestli se výslovný souhlas účastníků nevyžaduje, tak toto opatření asi nepřivítají. A vzhledem k tomu, že úmysl vydání tohoto prolongačního usnesení bude zřejmě jen v tom, aby se správní orgán nedostal do pozice, kdy splňuje skutkovou podstatu nesprávného úředního postupu, jak ji stanoví OdpŠk, může mít toto opatření proti nečinnosti pro účastníky trpkou příchut'.

Postup podle b) a c) nelze použít vůči orgánům územní samosprávy při výkonu samostatné působnosti. Důvodem tohoto omezení je ochrana práva na samosprávu, které je ustavně garantovaným právem⁵¹. Toto ustanovení tak vylučuje použití atrakce nebo delegace jednak v případě správního řízení podle § 9, které vedou orgány územních samosprávních celků v samostatné působnosti a též, pokud se na jejich jinou činnost vztahuje správní řád a na základě jeho § 6 odst. 1, ustanovení § 80 o ochraně

49 Skulová, S.: Správní právo procesní, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. str.258.

50 Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)

51 čl. 8 Ústavy : Zaručuje se samospráva územních samosprávních celků.

Č. 101 odst. 4 Ústavy : Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávních celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.

před nečinností. Jde například o úkony podle části čtvrté nebo stížnosti⁵². Problémem je to, že proti sobě stojí právo na samosprávu a právo účastníka na projednání věci v přiměřené lhůtě. Obě dvě práva jsou ústavně garantována. V případě nezákonné nečinnosti obce nebo kraje při výkonu samostatné působnosti je tak ochrana nadřízeným orgánem oslabena a větší roli hraje ochrana poskytovaná správními soudy. V některých případech je tato konstrukce problematická. Například existují situace, kdy v samostatné působnosti rozhodují orgány územních samosprávních celků o některých správních deliktech (§ 58 zákona o obcích) což je správní řízení o ryze veřejnoprávních vztazích.⁵³

Ochrana před nečinností v řízení zahajovaném ex offo

Postup nadřízeného orgánu z moci úřední, v případě nečinnosti v řízení zahajovaného z moci úřední je upraven v § 80 odst.2 tak, že nadřízený správní orgán učiní opatření proti nečinnosti, ne zahájí-li příslušný správní orgán řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední. Nečinnost orgánu spočívá v tomto případě v tom, že ačkoliv se dozvěděl o skutečnostech, které odůvodňují zahájení řízení, takové řízení ne zahájil. Při této formě nečinnosti se může kdokoliv svým podnětem podle § 42 obrátit jak na nečinný tak i na jemu nadřízený orgán a podněcovat tak zahájení řízení. Žádost podle § 80 odst. 3, ale podat nemohou, protože ta je v dispozici výlučně účastníků řízení a v tomto případě žádný účastník neexistuje. Kdy uplyne lhůta 30 dnů nebude možné přesně určit, protože nebude jasné, kdy přesně se orgán dozvěděl o těchto skutečnostech. Lhůta tedy začíná běžet okamžikem, kdy se příslušný orgán dozví o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení. To buď v rámci vlastní činnosti, nebo podnětem podle § 42, které jsou správní orgány povinny přijímat. Jde vlastně o úpravu, která je výrazem dozorové nebo kontrolní činnosti veřejné správy.⁵⁴

Možnost použít opatření proti nečinnosti podle tohoto ustanovení (§ 80 odst. 2), se vztahuje (kromě standardního řízení v prvním stupni) i na jiné druhy řízení z moci

52 Vedral, J.: Správní řád - komentář. Praha : POLYGON, 2006, str. 480.

53 Ondruš R.: Správní ŘÁD nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami. Praha : LINDE PRAHA, a.s., 2005, str. 265.

54 Pítořová, L. in: Vopálka, V.: Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb. 500/2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative Procedure. Praha : ASPI, a.s., 2005, str 186.

úřední⁵⁵. Jde především o přezkumné řízení⁵⁶, které nebylo zahájeno, ačkoliv zahájeno být mělo, řízení o prohlášení nicotnosti rozhodnutí⁵⁷. V tomto případě by opatření uplatnil „nadřízený orgán, nadřízeného orgánu“, který může nicotnost rozhodnutí prohlásit (nejedná se o nadřízený orgán toho orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal).

Jak v řízení zahajovaném ex offio, tak v řízení o žádosti, ve kterém by bylo zjevné, že správní orgán nedodrží lhůtu stanovenou pro vydání rozhodnutí, má nadřízený orgán možnost použít opatření proti nečinnosti i před uplynutím této lhůty a zasáhnout tak ještě předtím než dojde k nezákonné nečinnosti (§80, odst. 3) - jde o preventivní prostředek ochrany. V tomto případě, kde půjde zřejmě o komplikovaný a náročný případ, nadřízený orgán věc převezme podle odst. 4 písm. b) (atrakce) nebo pověří jiný správní orgán ve svém obvodu podle odst. 4 písm. c) (delegace). V podstatě se jedná o další možnost změny příslušnosti, která je upravena v § 131 SŘ, s tím rozdílem, že v tomto případě řízení ještě nebylo zahájeno. Pokud by se jednalo o řízení o žádosti, mohl by nadřízený orgán podle odst. 4 písm. d) prodloužit lhůtu pro vydání rozhodnutí. To však pouze, lze-li důvodně předpokládat, že správní orgán v prodloužené lhůtě vydá rozhodnutí ve věci, a je-li takový postup pro účastníky výhodnější. Interpretace tohoto ustanovení pro mne není celkem jasná. Vůči čemu má být prodloužení lhůty pro účastníky výhodnější? Zřejmě vůči ostatním možnostem, které nadřízenému orgánu nabízí § 80 odst. 4. Možná že takové situace v praxi nastávají, ale v tuto chvíli si je neumím představit.

Žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti

Novinkou oproti předcházející právní úpravě je oprávnění účastníka podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti. Jde o prostředek, kterého bezvysledné vyčerpání předpokládá § 79 S.Ř.S. před podáním žaloby ve správním soudnictví⁵⁸. Žádost o uplatnění takového opatření, může účastník (kterýkoliv podle § 27 a § 28) podat až po marném uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí (§ 80 odst. 3). Myslím si, že toto ustanovení není zcela přesné, protože žádat o opatření proti nečinnosti může

55 Vedral, J.: Správní řád - komentář. Praha : POLYGON, 2006, str. 475.

56 § 94 a násl., SŘ

57 § 77 a § 78, SŘ

58 Rozhodnutí NSS č.j.7 Ans 1/2007 – 100 : „Před podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je v řízení vedeném podle správního řádu č. 500/2004 Sb. třeba vždy nejprve vyčerpat procesní prostředek ochrany proti nečinnosti ve správním řízení, kterým je návrh nadřízenému správnímu orgánu dle § 80 odst. 3 správního řádu.“

účastník i před uplynutím lhůty pro vydání rozhodnutí v případě, že je zřejmé, že orgán lhůtu nedodrží. Na základě takové žádosti by se o nečinnosti podřízeného orgánu dozvěděl a podle § 80 odst. 1, by měl zasáhnout a to i v případě, kdyby ji podal někdo jiný než účastník řízení. Takto „předčasně“ podaná žádost, by pak byla sice jen podnětem nadřízenému orgánu k postupu ex officio, ale ten by se jí měl zabývat a neodmítnout ji jako předčasně podanou⁵⁹. Taktéž je možné tuto žádost podat i v případě nečinnosti při jiných úkonech správních orgánů podle části čtvrté, páté a šesté správního řádu. To znamená, pokud by „jiný“ úkon nebyl vydán v zákonné lhůtě. Usnesení musí nadřízený správní orgán vydat i v případě, že žádosti účastníka o uplatnění opatření proti nečinnosti, nevyhoví. Proti tomuto usnesení se nejde odvolat (§ 80 odst.5).

Ze znění zákona není zřejmé, jestli účastník může žádat o konkrétní opatření uvedené v § 80 odst. 4 nebo jen obecně o opatření proti nečinnosti. Přikláním se ke druhé možnosti⁶⁰. Takže to, jaké (nebo zda-li vůbec nějaké) opatření zvolí nadřízený orgán je na jeho uvážení. Jiný výklad uvádí např. J. Vedral⁶¹: „ Účastník řízení podává žádost podle § 44 u nadřízeného orgánu, který je příslušný k rozhodnutí o takových opatřeních. Vzhledem k tomu, že jde o žádost, musí z ní být patrné, co žadatel žádá nebo čeho se domáhá, je potom třeba, aby žadatel uvedl, jakým konkrétním způsobem má nadřízený správní orgán o ochraně před nečinností rozhodnout, tedy jaké konkrétní opatření podle § 80 odst. 4 má přijmout.“

Z tohoto pohledu je tato úprava diskutabilní, protože dává účastníkovi jen možnost podat žádost, o které musí správní orgán rozhodnout usnesením, i když jeho žádost zamítne, ale zároveň v momentě podání žádosti už o nečinnosti nadřízený orgán ví a podle odst. 1. musí učinit opatření podle odst. 4. Tato žádost se tak jeví jen jako určitý kvalifikovaný podnět směřující k nadřízenému orgánu, upozorňující na nečinnost nebo průtahy v řízení, jenže je otázkou, zdali se všemi procesními důsledky, které podání žádosti podle § 44 má. Vzhledem k tomu, že tato žádost je prostředkem, kterého vyčerpání vyžaduje § 79 S.Ř.S., pak tato „vymoženost“ dostává jiný rozměr. Mířím tím k tomu, že není jasné, zda se podáním této žádosti zahájí samostatné, zvláštní, řízení, pro které platí mimo jiné, úprava lhůt pro vydání rozhodnutí podle § 71. Jako

59 Shodně : Ondruš R.: Správní ŘÁD nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami. Praha : LINDE PRAHA, a.s., 2005, str. 263

60 § 80 odst. 3, SŘ : Po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí může žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podat účastník.

61 Vedral, J.: Správní řád - komentář. Praha : POLYGON, 2006, str. 477.

jakákoliv jiná žádost, by tak měla být vyřízená bez zbytečného odkladu a když to není možné tak ve lhůtě 30 dní s možností prodloužení těchto lhůt podle odst. 3 a 4.

Ustanovení § 80 odst. 3 umožňuje i jiný výklad. Například, jak konstatuje V. Sládeček⁶² : jde v tomto případě o specifickou žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti (jako určitý kvalifikovaný podnět), kterou nadřízený orgán buď akceptuje, v rámci správního uvážení, a zahájí řízení ex offio nebo usnesením zamítne (na rozdíl od sdělení podle § 42 SŘ jak je tomu u podnětů k zahájení řízení ex offio). Takovýto výklad je podle mne logický vzhledem k tomu, jaký účel se institutem ochrany před nečinností sleduje.

Problémem pro účastníka bude určit časový okamžik vyčerpání prostředků ochrany (tzn. kdy je možné (úspěšně) podat žalobu ke správnímu soudu).

Buď nastane v momentě, kdy nadřízený orgán nepřijme opatření bez zbytečného odkladu jakmile se o tom dozví, nebo se touto žádostí zahájí zvláštní řízení a podání žaloby by bylo možné až po ukončení tohoto zvláštního řízení anebo ji může účastník podat, nebude-li spokojen s rozhodnutím nadřízeného orgánu o své žádosti. Kdyby ale zůstal nečinný i nadřízený orgán nedává zákon odpověď, jak by se v tomto případě postupovalo⁶³. Přikláním se k názoru, že okamžikem bezvýsledného vyčerpání prostředku, jak ho požaduje § 79 S.Ř.S. bude, když nadřízený orgán nepřijme opatření okamžitě (tj. jakmile se o tom dozví) a bez zbytečného odkladu. Žádost účastníka je tak určité procesní opatření a při podání žaloby proti nečinnosti k soudu, žalobce pouze podání této žádosti doloží⁶⁴. K takovému výkladu se zřejmě přiklonil i Nejvyšší správní soud⁶⁵, který žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 chápe jako prostředek, který požaduje § 79 S.Ř.S., ale jako podmínku pro podání žaloby nevyžaduje usnesení o zamítnutí žádosti nebo marné uplynutí lhůty ve zvláštním řízení o této žádosti⁶⁶.

V případě, že by se žádostí (podle § 80 odst. 3) zahajovalo zvláštní řízení (o této žádosti) a podmínkou podání žaloby by bylo rozhodnutí o této žádosti nebo marné

62 Sládeček, V. Nečinnost správního orgánu a návaznost soudní ochrany. Správní právo. 2007, č. 4. str. 400.

63 Srovnej : Pítrová, L. in: Vopálka, V.: Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb. 500/2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative Procedure. Praha : ASPI, a.s., 2005, str 186.str. 187

64 Shodně : Pítrová, L. in: Vopálka, V.: Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb. 500/2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative Procedure. Praha : ASPI, a.s., 2005, str. 187, nebo Sládeček, V.: Nečinnost správního orgánu a návaznost soudní ochrany. Správní právo. 2007, č. 4.str. 402

65 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.11.2007 č.j. 3 Ans 3/2007-61

66 Skulová, S.: Správní právo procesní, Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, str. 254.

uplynutí lhůty, lhůty prodloužené nebo i následná nečinnost, došlo by k neakceptovatelnému prodlužování řízení a institut chránicí účastníka před nečinností by měl úplně jiný význam. Takový výklad by byl zřejmě výhodný jen pro správní orgány, z hlediska odpovědnosti za škodu z důvodu nesprávného úředního postupu. Tím by se nečinnost (i poměrně dlouho trvající) „zlegalizovala“ a nešlo by o nesprávný úřední postup s možností následného odškodnění.

Další otázkou, která se nabízí je, zda v případě, že by nadřízený orgán zamítl žádost účastníka (podanou podle § 80 odst. 3), má účastník napadnout toto usnesení žalobou podle § 65 S.Ř.S. nebo žalobou na nečinnost podle § 79 S.Ř.S. Jestli má žalovat nečinný orgán, nebo nadřízený, který toto usnesení vydal. A koho má žalovat v případě, že i nadřízený orgán je nečinný, nebo když nadřízený orgán prodlouží lhůtu podle § 80 odst. 4, písmeno c) SŘ. Domnívám se, že podle konstrukce na jaké je postaveno rozlišení „správních žalob“ bude nutné žalovat podle § 79 S.Ř.S., tzn. žalobou na nečinnost a to orgán původně nečinný. Vůči němu totiž bude směřovat v žalobním petitu požadovaný výrok soudu. Nebylo by zřejmě smysluplné žalovat nadřízený orgán, aby nebyl nečinný a uplatnil tak opatření proti nečinnosti proti původně nečinnému orgánu a už vůbec ne, v případě, že by nadřízený orgán zamítl účastníkovu žádost.

Rozsah ochrany proti nečinnosti podle § 80 SŘ je značně širší než rozsah soudní ochrany podle § 79 S.Ř.S.. Soud může uložit jen povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení a stanovit lhůtu ke splnění této povinnosti. Nadřízený orgán ale může použít i jiná opatření ke zjednání nápravy (§ 80 odst. 4). Proto by se žaloba proti rozhodnutí (podle § 65 S.Ř.S) nadřízeného orgánu o nevyhovění žádosti mohla využít v situaci, kdy nečinnost spočívá v jiných případech než ve splnění povinnosti vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení⁶⁷. Nenašel jsem žádnou judikaturu, která by potvrzovala nebo vyvracela takovou interpretaci.

Další oprávnění nabízené účastníkům pro případ nečinnosti správního orgánu, je možnost domáhat se vydání mezitímního rozhodnutí nebo rozhodnutí v části věci⁶⁸ - vše v rámci ochrany před nečinností správního orgánu. To by zřejmě znamenalo, že účastník nespokojený s nečinností, ve své žádosti podle § 80 odst. 3, požádá o vydání těchto rozhodnutí. Nadřízený orgán tak může přikázat, aby nečinný orgán vydal

67 Černý, P., Dohnal, V., Korbek, F., Prokop, M.: Průvodce novým správním řádem. Praha. Linde Praha, a.s., 2006 str. 243 – 244.

68 § 148 odst 3, SŘ

mezitímni rozhodnutí nebo rozhodnutí v části věci, popřípadě jej sám vydá (v rámci atrakce, kterou umožňuje § 80 odst. 4, písmeno b)), a na zbytek věci ještě nevyřízené prodlouží lhůtu, anebo dokonce zbývající řízení deleguje na jiný orgán (v rámci § 80 odst. 4 písmeno c)).

5.2. Soudní ochrana

5.2.1. Ochrana v správním soudnictví

K zajištění ochrany fyzických a právnických osob, které jsou rozhodnutím správního orgánu zkráceny na svých veřejných subjektivních právech, slouží institut správního soudnictví.

Právo na soudní ochranu je ústavně zaručeným právem. Je jedním ze základních práv a zakotveno je v článku 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. „Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak.“ Z podmínek pro přezkum rozhodnutí orgánů veřejné správy soudem vyplývá, že se musí jednat o zkrácení na subjektivních právech, rozhodnutím, které je nezákonné. Úprava přezkumu ve správním soudnictví, tyto podmínky v některých směrech rozšiřuje. Jde o možnost žádat o soudní přezkum i osobami, které nebyly přímo dotčeny na svých, subjektivních právech, a to ve veřejném zájmu. Dále je rozšířena ochrana vedle přezkumu rozhodnutí i na zásahy a nezákonnou nečinnost správních orgánů. Listina připouští, aby zákon mohl určit výjimky ze soudního přezkumu. S.Ř.S. tak činí ve svém § 70, podle kterého jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu, které: nejsou rozhodnutími, jsou předběžné povahy, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem, jejichž vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob nebo technického stavu věcí, pokud sama o sobě neznamenaají právní překážku výkonu povolání, zaměstnání nebo podnikatelské, popřípadě jiné hospodářské činnosti (nestanoví-li zvláštní zákon jinak), o nepřiznání nebo odnětí odborné způsobilosti fyzickým osobám pokud sama o sobě neznamenaají právní překážku výkonu povolání nebo zaměstnání nebo jiné činnosti,

jejichž přezkoumání vylučuje zvláštní zákon. Soudní přezkum ale nesmí být vyloučen u rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod.

Ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům způsobem zákonem stanoveným. Způsoby jsou ale v jednotlivých případech odlišné.⁶⁹ Jde jednak o kasační princip u žalob proti rozhodnutím správních orgánů (§ 65), kasační princip s prvky apelačními při přezkumu rozhodnutí ukládající sankce za správní delikty, a v případě žalob proti nečinnosti (§79) a proti nezákonným zásahům (§ 82) mají soudy možnost uložit povinnost něco učinit, prohlásit nicotnost vydaného rozhodnutí, ale také možnost vydat meritorní rozhodnutí (např. v případě rozpuštění politické strany (§ 96)). Pro poskytnutí ochrany je nutné splnění podmínek stanovených zákonem. Za prvé musí být dána pravomoc soudů. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny (čl. 36 odst. 2 Listiny). Vyloučeny nemohou být ani práva a svobody vyplývající z mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy a práva vyplývající z bezprostředně aplikovatelných norem unijního práva. Další podmínkou je vyčerpání všech zákonem poskytnutých řádných opravních prostředků v řízení před správními orgány. Spočívá-li tak nečinnost v nevydání meritorního rozhodnutí, jsou tímto prostředkem opatření proti nečinnosti podle § 80 SŘ.

Správní soudnictví je dvouinstanční. Tvoří ho Nejvyšší správní soud, jako vrcholný orgán správního soudnictví a krajské soudy. Základní úpravou pro správní soudnictví v České republice je zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Je účinný od 1.1.2002 a do té doby bylo správní soudnictví upraveno v páté části O.S.Ř.. I když je správní soudnictví kodifikováno v jediném zákoně, některé instituty v něm chybí. Na to míří § 64 (nestanoví-li tento zákon jinak, použijí se pro řízení ve správním soudnictví přiměřeně ustanovení první a třetí části O.S.Ř.).

69 Vopálka, V.-Mikule, V.-Šimůnková, V.-Šolín, M.: Soudní řád správní, komentář, C.H.Beck, Praha, 2004, str. 4 -5.

5.2.1.1. Pravomoc soudů ve správním soudnictví

Ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob a rozhodují v dalších věcech podle S.Ř.S.

Konkrétně jde o rozhodování:

- o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů.

Tuto žalobu může podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení. Jde o rozhodnutí vydaná v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Pod pojem rozhodnutí spadá jakýkoliv úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti. Žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat a tím se domáhat zrušení nebo prohlášení nicotnosti i účastník řízení před správním orgánem, který tvrdí, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která mu přísluší takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Další osobou s aktivní žalobní legitimací může být ta, jíž byl rozhodnutím správního orgánu uložen trest za správní delikt, a žádá od jeho upuštění nebo snížení v mezích zákona. Žalobu lze podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení, nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou. V § 66 je upravena zvláštní žaloba k ochraně veřejného zájmu, kterou může podat ten správní orgán, o němž to zákon upravující řízení před správními orgány stanoví, dále nejvyšší státní zástupce, (do tří let od právní moci rozhodnutí) jestliže k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem a také ten, komu toto oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu. Podání této žaloby podle první a třetí možnosti zatím není možné⁷⁰.

Před podáním žaloby je nutné využít všechny řádné opravné prostředky, které zákon připouští, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno na základě opravného prostředku jiného účastníka. Vyloučeny z přezkumu žalobou jsou, kromě jiného, taky rozhodnutí správních orgánů v soukromoprávní věci, úkony předběžné povahy, jimiž se upravuje řízení nebo je vylučuje zvláštní zákon.

70 Srovnej: Hendrych, D. a kol.: Správní právo Obecná část. 6. vyd. Praha : C.H.Beck, 2006. str. 556.

Neodmítne-li soud žalobu podle § 46 nebo nezastaví-li řízení podle § 47, rozhodne o žalobě. Buď rozhodnutí zruší, vysloví jeho nicotnost, žalobu zamítne, nebo rozhodne o trestu za správní delikt.

- o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu,

Aktivně legitimován je každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem, nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím a byl zaměřen přímo proti němu (nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo) trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky, anebo hrozí-li jeho opakování. Zásah podle tohoto ustanovení má užší smysl, než je tomu v ústavním soudnictví. Nevztahuje se jak na vydání právního předpisu, procesního nebo meritorního rozhodnutí, na jiný úkon proti kterému se lze bránit v správním řízení a taky na nečinnost správního orgánu, proti které se lze bránit zvláštní žalobou. Značné omezení v možnosti ochrany před nezákonným zásahem představuje podmínka, že zásah musí trvat, případně musí trvat jeho důsledky, anebo musí hrozit, že bude opakován, a to i v době po podání žaloby. Subjektivní lhůta k podání žaloby je dva měsíce ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu a objektivní dva roky od okamžiku, kdy k nezákonnému zásahu došlo.

Podat žalobu nelze, když je možno se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky nebo domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný. Jestliže soud žalobu nezamítne jako nedůvodnou, tak zakáže správnímu orgánu aby pokračoval v porušování práv žalobce a jestli je to možné, tak mu přikáže, aby obnovil stav před zásahem. Nemyslí se tím náhrada škody, ale odstranění jiných důsledků zásahu⁷¹.

- o kompetenčních žalobách.

V tomto případě došlo k přesunu kompetence předpokládané v čl. 87 odst. 3 písm.b) z Ústavního na Nejvyšší správní soud. Nejvyšší správní soud tak rozhoduje kladný nebo záporný kompetenční spor, jehož stranami jsou správní úřad a orgán územní, zájmové nebo profesní samosprávy, nebo orgány územní, zájmové nebo profesní samosprávy navzájem, anebo ústřední správní úřady navzájem. Řízení se zahajuje na návrh subjektu, který si příslušnost a pravomoc rozhodnout osobuje nebo popírá. Tuto možnost má i osoba, o jejíchž právech nebo povinnostech má být rozhodnuto.

71 Tamtéž, str. 569.

Rozhodování o jiných kompetenčních sporech, které mohou vznikat mezi soudy a orgány moci výkonné, zájmové nebo profesní samosprávy, a mezi soudy ve správním a civilním soudnictví, upravuje zvláštní zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních konfliktů. Tímto zákonem je založen zvláštní senát složený po třech soudcích z Nejvyššího a Nejvyššího správního soudu. Na řízení před tímto zvláštním senátem se použijí přiměřeně ustanovení v hlavě první třetí části S.Ř.S.

- ve věcech volebních a ve věcech místního referenda,
Správní soudy v této části své působnosti poskytují ochranu ve věcech volebních, tj. opravy ve věcech voličských seznamů, registrace kandidátních listin, neplatnosti voleb a hlasování, ochrany při zániku mandátu člena zastupitelstva. U místního referenda, to je možnost domáhat se vyhlášení, vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu a vyslovení neplatnosti hlasování.
- ve věcech politických stran a politických hnutí,
V těchto případech rozhodují správní soudy (v tomto případě krajský soud) o ochraně proti postupu Ministerstva vnitra v řízení o registraci politické strany a lze se domáhat určení, že návrh na registraci, popřípadě návrh na registraci změny stanov nemá nedostatky. O rozpuštění politické strany nebo politického hnutí, pozastavení nebo znovuoobnovení jejich činnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu nelze, z povahy věci, napadnout kasační stížností ale možnost podat proti takovému rozhodnutí ústavní stížnost je zachována.
- o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí pro rozpor se zákonem,
- ochraně proti nečinnosti správního orgánu,

Posuzování souladu podzákoných předpisů se zákony Nejvyšším správním soudem, které jako možnost předvídá článek 87 odst. 3 Ústavy, se do úpravy správního soudnictví, resp. do kompetence Nejvyššího správního soudu nedostalo.

5.2.1.2 Žaloba proti nečinnosti správního orgánu

Smyslem žaloby proti nečinnosti správního orgánu je zabezpečit, aby se subjekt, který má veřejné subjektivní právo na vyřízení věci bez zbytečných průtahů v zákonem stanovené lhůtě a toto jeho právo správní orgán nezákonnou nečinností porušuje, mohl domoci soudní ochrany, tj. aby soud přikázal správnímu orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Ochrany ve správním soudnictví se nelze dovolávat proti jakékoliv nečinnosti správního orgánu. Nespádají sem ty případy, kdy zákon s nečinností správního orgánu spojuje fikci vydání rozhodnutí o určitém obsahu, popřípadě jiný právní důsledek. Proti fiktivnímu rozhodnutí se lze bránit odvoláním v rámci správního řízení a pak žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 S.Ř.S. Pojem „rozhodnutí“ správního orgánu, jehož vydání se lze podle § 79 odst. 1 S.Ř.S. žalobou proti nečinnosti domáhat, je legislativní zkratkou, kterou soudní řád správní zavedl v ustanovení § 65 odst. 1. Rozhodnutí je takový úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší, nebo závazně určují žalobcova práva nebo povinnosti⁷². Rozhodnutím v tomto smyslu není jakýkoliv úkon správního orgánu, byť vydávaný ve správním řízení či formálně označený jako rozhodnutí správního orgánu, ale pouze takový úkon, který zasahuje do práv nebo povinností žalobce tím, že jeho práva nebo povinnosti zakládá, mění, ruší nebo je závazně určuje. Osvědčení je správní úkon, který je třeba vykládat z hlediska materiálního (to platí i pro rozhodnutí), nikoli jen s odkazem na použití či nepoužití právě tohoto výrazu v právních normách⁷³. Podle teorie se osvědčením osvědčují skutečnosti úředně zřejmé - skutkové nebo právní. Je velmi blízké deklaratornímu rozhodnutí, s tím rozdílem, že o skutečnostech v něm uvedených není sporu či pochybností - jinak by bylo třeba provést řízení a rozhodnout⁷⁴. Žalobou na nečinnost se tedy lze domáhat ochrany u soudu jen tehdy, pokud je správní orgán nečinný ve vydání rozhodnutí, kterým má být rozhodováno o právech nebo povinnostech. Pokud správní orgán svým úkonem není způsobilý zasáhnout do práv a povinností žalobce, není v pravomoci soudu poskytovat ve správním soudnictví ochranu proti správnímu orgánu, který je s provedením

72 §65 odst. 1, S.Ř.S.

73 rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2004, čj. 6 Ans 1/2003-101 : „ Žaloba proti nečinnosti správního orgánu je nedůvodná, pokud žalovaný správní orgán vydal správní akt, byť jej jako takový formálně neoznačil.“

74 Vopalka, V., Mikule, V., Šimůnkova, V., Šolin, M.: Soudní řád správní, Komentář. 1.vydání. Praha: C.H.Beck, 2004, str. 185.

takového úkonu v prodlení a nemůže rozhodnout o povinnosti správního orgánu úkon provést⁷⁵. Žalobou proti nečinnosti se nelze domáhat ani zahájení určitého řízení. Ochrana je poskytována toliko v již zahájeném řízení. Opatření pro případ, že správní orgán nezahájil řízení z moci úřední, obsahuje správní řád⁷⁶.

Tento institut poskytuje ochranu pouze subjektivnímu právu na vydání meritorního rozhodnutí. Zde se může vyskytnout několik situací. Zřejmě nejčastější případ nastane, když osoba svým podáním zahájila řízení a správní orgán je nečinný. Legitimovani pak budou účastníci řízení, který disponuje předmětem správního řízení a další případní účastníci, pokud má být rozhodnuto taky o jejich právech nebo povinnostech. Tyto osoby jsou totiž taky vystaveny právní nejistotě, kterou nezákonná nečinnost vytváří. Dalším představitelným zásahem ve formě nečinnosti je situace, kdy správní orgán zahájil řízení, ale v něm pak dále řádně nepokračuje a tím vytváří prostor pro negativní působení stavu právní nejistoty. Například v případě, že jim hrozí vysoká pokuta, nebo jiná sankce, která může silně ovlivnit například jejich podnikatelskou činnost apod. Jiná situace nastane v případě, že osoba sice má subjektivní právo na vydání rozhodnutí, nemá ale legitimaci k zahájení řízení a správní orgán je nečinný. V takových případech je důležité odlišit, kdy osobě svědčí subjektivní právo na vydání rozhodnutí a kdy se jedná jen o "reflex" právní normy, jejímž cílem je zajistit všeobecný prospěch při aplikaci zákona, aniž by vyjadřovala subjektivní právo určitých osob.⁷⁷

Ochrana proti nečinnosti správního orgánu nelze odepřít pouze z toho důvodu, že hmotněprávní nárok je povahy soukromoprávní⁷⁸. Právo na projednání věci v zákonné lhůtě je veřejným subjektivní právem procesní povahy a musí mu tak být poskytnuta ochrana ve správním soudnictví.

Lhůta pro podání žaloby je nejpozději jeden rok ode dne kdy marně uplynula lhůta stanovená zákonem pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení, není-li taková lhůta

75 rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2004, čj. 2 Ans 4/2004-116 : „...žalobou na ne – činnost podle § 79 a násl. s. ř. s. se lze domáhat toliko toho, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Není tak možné požadovat vydání procesního rozhodnutí, kterým rozhodnutí o přerušení správního řízení podle § 29 odst. 1 správního řádu bezpochyby je. Stejně tak není možné uložit správnímu orgánu pouze pokračovat v řízení. Ustanovení § 81 odst. 2 s. ř. s totiž umožňuje soudu, aby uložil správnímu orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, pokud je správní orgán nečinný, a stanovit k tomu přiměřenou lhůtu.“

76 §80 SR

77 Vopalka, V., Mikule, V., Šimůnkova, V., Šolin, M.: Soudní řád správní, Komentář. 1.vydání. Praha: C.H.Beck, 2004, str. 186.

78 rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2004, čj. 5 As 31/2003-49

stanovena, jeden rok ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem proti žalobci učiněn poslední úkon.

Jak dlouho musí nečinnost správního orgánu trvat, není příliš jasné. Vzhledem k tomu, že je nutné vyčerpat všechny prostředky k ochraně poskytnuté zvláštními zákony upravujícími řízení před správními orgány, bude muset nečinnost trvat i po jejich vyčerpání a taky v době rozhodování soudu. Soud totiž rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. To znamená, že k datu rozhodnutí se musí nečinnost skutečně týkat žalovaného (má pravomoc a je místně a věcně příslušný rozhodnout) a žalovaný musí být povinen rozhodnutí (nebo osvědčení) vydat. Ovšem pokud bylo řízení zahájeno, je správní orgán povinen rozhodnout vždy⁷⁹.

Kdo je žalovaným, určuje žalobce ve své žalobě. Existenci povinnosti vydat rozhodnutí totiž soud posuzuje až při věcném posuzování žaloby⁸⁰. V případě, že by žalobce nesprávně označil žalovaného, což určitě není vzácný případ, musí soud postupovat podle § 36 odst. 1. a poučit žalobce⁸¹.

Kromě obecných náležitostí musí žaloba obsahovat označení věci, ve které je žalobce zasažen nečinností, označení důkazů, žalobce musí také prokázat bezvysledné vyčerpání prostředků, jak to vyžaduje § 79 S.Ř.S. a návrh rozsudku. Protože je možné žalobu podat do jednoho roku ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně uplynula lhůta pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení a není-li taková lhůta stanovena, ode dne kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu (nebo naopak) učiněn poslední úkon⁸², bude muset žalobce prokázat marné uplynutí těchto lhůt (lhůt pro vydání rozhodnutí).

79 Vopalka, V., Mikule, V., Šimůnkova, V., Šolin, M.: Soudní řád správní, Komentář. 1.vydání. Praha: C.H.Beck, 2004, str. 190.

80 Usnesení NSS ze dne 8.4.2003, sp.zn. Na 249/2003 (č. 19/2003 Sb. NSS) :

81 „...Není věcí soudu, aby žalobce poučoval o hmotném právu a tedy ani o věcné legitimace. Soud však má žalobce poučit ve věci správního označení účastníků řízení, a to i tehdy, je-li žalován někdo, kdo nemá způsobilost být účastníkem řízení. Poučení soudem tam, kde je možno věc posoudit spíše jako omyl žalobce, jestliže má na mysli jeden a týž subjekt, je tedy na místě...“: Nález ÚS ze dne 8.3.2000, sp.zn. I. ÚS 355/97 (Sb. ÚS sv. 17 č. 35, s. 245)

82 rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2006, čj. 8 Ans 3/2005-107: „Za takové úkony je třeba považovat procesní úkony účastníků řízení či správního orgánu ve správním řízení. Jde např. o návrh na zahájení řízení, vyjádření k podkladům rozhodnutí před jeho vydáním, odvolání proti rozhodnutí, předvolání dotyčného účastníka řízení k jednání, doručení rozhodnutí, vyzoomění o odvolání podaných dalšími účastníky řízení a pod. Takovýmto úkonem naopak není samotná urgence vyřízení, či sdělení správního orgánu, že má zato, že nejsou dány důvody, aby ve věci dále rozhodoval. Lhůta stanovená v § 80 odst. 1 s. ř. s. vychází mj. i z toho, že je na účastníku řízení, aby dbal náležitě ochrany svých práv a možnost žaloby proti nečinnosti správního orgánu využil v přiměřené, zákonem stanovené lhůtě.“

Správní soud nemá možnost uložit správnímu orgánu jak má rozhodnout, tzn. určit obsah rozhodnutí⁸³. Žalobní petit musí být formulován tak, aby soud měl možnost takový rozsudek vydat. Domáhat se musí toliko vydání rozhodnutí nebo osvědčení, které správní orgán má pravomoc vydat. Taktéž není možné formulovat petit jako alternativní nebo eventuální, tzn., aby soud uložil povinnost vydat rozhodnutí (osvědčení), nebo aby správnímu orgánu zakázal pokračovat v porušování žalobcových práv svou nečinností⁸⁴. Pokud by rozhodnutí nebo osvědčení bylo ke dni rozhodnutí soudu vydáno, soud takovou žádost zamítne jako nedůvodnou.

Nesplní-li správní orgán dobrovolně to, co mu ukládá vykonatelné rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí⁸⁵. Ustanovení O.S.Ř. o výkonu rozhodnutí se vztahují i na vykonatelná rozhodnutí soudů ve správním soudnictví.⁸⁶ Při výkonu rozhodnutí vydaného soudem ve správním soudnictví platí, že byla-li povinnost uložena správnímu orgánu, který je orgánem moci výkonné, je povinna ji splnit za stát jeho příslušná organizační složka; povinnost uloženou osobě, na kterou byl výkon veřejné správy přenesen, musí splnit tato osoba; to samé platí pro veřejnoprávní korporaci, byla-li povinnost uložena jejímu orgánu.

5.2.1.3. Opravné prostředky

Soudní řád správní neobsahuje sice žádnou možnost podat řádný opravný prostředek, ale obsahuje dva mimořádné prostředky. Tím je návrh na obnovu řízení⁸⁷ a kasační stížnost⁸⁸. Do doby než nabyl účinnost Soudní řád správní, tj. 31.12.2001, bylo správní soudnictví jednostupňové. Přijetím tohoto zákona byl naplněn jeden z požadavků na zajištění přezkumu rozhodování soudů ve správním soudnictví. Tento

83 NSS ze dne 30.9.2004, sp.zn.7 Afs 33/2003 (č. 456/2005 Sb. NSS)
84 rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2004, čj. 6 Ans 1/2003-101 : „Krajský soud v Ústí nad Labem pak rozhodl způsobem, který by byl akceptovatelný v občanském řízení soudním, pokud by šlo o řízení sporné; eventuálním petitem se lze v řízení sporném domáhat, aby byla žalovanému určena určitá povinnost (primární petit), a teprve když bude primární petit zamítnut, aby bylo rozhodnuto o dalším požadavku žalobce (eventuální petit). Neexistuje zde tedy možnost volby plnění. Soud se eventuálním petitem zabývá až v okamžiku, kdy zjistí nemožnost plnění uvedeného v primárním petitu. Alternativní petit dává žalovanému možnost volby způsobu plnění; alternativa facultas pak představuje výslovné žalobcovo prohlášení, že je ochoten přijmout místo požadovaného plnění jiné. Tyto zásady však nelze aplikovat na správní soudnictví. Podal-li žalobce fakticky dvě různé žaloby jedním podáním (soud rozhoduje o návrhu, jak jej žalobce učiní, a ten je dán petitem), nemůže si soud vybírat, o které rozhodne, a o které nikoliv. „
85 § 251, O.S.Ř.
86 § 274 písmeno b), O.S.Ř.
87 § 111 a násl., S.Ř.S.
88 § 102 a násl., S.Ř.S.

nedostatek byl jedním z důvodů zrušení úpravy správního soudnictví v páté části O.S.Ř. Ústavním soudem⁸⁹. Velkým přínosem je, že takto koncipované správní soudnictví umožňuje sjednocování právních názorů ve správním soudnictví a taky ve veřejné správě. Myslím si, že Nejvyšší správní soud, v jehož pravomoci jsou tyto úkoly, naplňuje požadavky vyslovené Ústavním soudem správně.

Zatímco návrh na obnovu řízení přichází v úvahu jen proti rozsudkům vzešlých z řízení o ochraně před zásahem správního orgánu a ve věcech politických stran a politických hnutí, je možnost podat kasační stížnost mnohem širší. Kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu, kterou se stěžovatel může domáhat zrušení soudního rozhodnutí. Výjimky, ve kterých není možné tento opravný prostředek použít, stanoví zákon. Ve všech ostatních případech je podání přípustné.

Nepřípustné je podat kasační stížnost ve věcech volebních a ve věcech místního referenda, stížnost která by směřovala jen proti výroku o nákladech řízení nebo proti důvodům rozhodnutí soudu, nebo proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, co jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem (to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu) a proti rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení, nebo které je podle své povahy dočasné. Stížnost může podat jednak každý z účastníků soudního řízení, ve kterém bylo vydáno napadené rozhodnutí, a též osoba zúčastněná na řízení⁹⁰. Důvodem podání kasační stížnosti mohou být jenom důvody uvedené v zákoně⁹¹ a zároveň nemůže jít o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před „prvostupňovým“ soudem ačkoliv je uplatnit mohl.

89 Pl. ÚS 16/99 : „Současná úprava správního soudnictví vykazuje závažné ústavněprávní deficity. Především nejsou některé aktivity veřejné správy, stejně jako její případná nečinnost, pod kontrolou soudní moci vůbec. Dále pak ne každý, kdo může být ve svých právech dotčen správním rozhodnutím, má právo obrátit se na soud. Pokud pak i takové právo má, není stranou v plnohodnotném fair procesu ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, ač by tomu tak v řadě věcí býti mělo. Vydané soudní rozhodnutí je pak konečné a (s výjimkou ústavní stížnosti) nereformovatelné, což vede k nejednotné judikatuře, jakož i k nerovnému postavení správního úřadu, tedy ke stavu rozpornému s požadavky právního státu. Konečnost některých rozhodnutí (zastavení řízení) pak může vést i k odmítnutí spravedlnosti. Konečně pak výkon správního soudnictví je organizován způsobem, který ignoruje skutečnost, že Ústava v čl. 91 uvádí jako součást soustavy soudů Nejvyšší správní soud.“

90 § 34 odst. 1 S.Ř.S. : osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat.

91 § 103 odst. 1 S.Ř.S. : nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, pro vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to

Kasační stížnost žalovaného správního orgánu proti pravomocnému rozsudku krajského soudu o žalobě na ochranu proti nečinnosti je způsobilá věcného projednání i za situace, kdy správní orgán poté, co podal kasační stížnost proti tomuto rozsudku krajského soudu, rozhodnutí, jehož vydání mu bylo napadeným rozsudkem uloženo, ve stanovené lhůtě vydal. Předmětem řízení o kasační stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je rozhodnutí krajského soudu, nikoliv nečinnost správního orgánu (která byla předmětem řízení před krajským soudem). Tento závěr vyplývá z povahy kasační stížnosti jako nástroje přezkumu pravomocných rozhodnutí krajských soudů a je podpořen mimo jiné rozsahem bodů, které může správní orgán v takovém řízení uplatnit. Výklad soudního řádu správního nemůže vést správní orgán k nutnosti volby, a to buď jednat v souladu s pravomocným rozhodnutím krajského soudu za vědomí ztráty opravného prostředku, nebo vědomě pravomocné rozhodnutí krajského soudu ignorovat za účelem udržení přípustnosti opravného prostředku. Odepření možnosti přezkumu pravomocného rozhodnutí krajského soudu Nejvyšším správním soudem – a to v důsledku jednání v souladu s pravomocným rozhodnutím krajského soudu, nemá oporu v zákoně (Uložil-li by např. krajský soud správnímu orgánu v řízení o žalobě o ochraně proti nečinnosti povinnost vydat rozhodnutí a zároveň jej nezákonně zavázal k vydání rozhodnutí určitého obsahu, neměl by správní orgán prakticky možnost tuto nezákonnost zvrátit s výjimkou případů, kdy by záměrně nerespektoval pravomocné rozhodnutí krajského soudu)⁹².

Kasační stížnost je nutné podat do dvou týdnů od doručení rozhodnutí nebo od doručení opravného rozhodnutí, bylo-li vydáno. Podává se u krajského soudu, který napadané rozhodnutí vydal, v případě podání přímo Nejvyššímu správnímu soudu bude lhůta zachována. Osobě, o které soud prohlásil, že není osobou zúčastněnou na řízení, nebo osobě, která práva osoby zúčastněné na řízení uplatnila teprve po vydání napadeného rozhodnutí, lhůta začne běžet od doručení rozhodnutí soudu posledního z účastníků řízení. Zachování lhůt je velice důležité, protože soud nemůže její

mohlo ovlivnit zákonost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit (za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost), zmatečnosti řízení před soudem spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení, ve věci rozhodoval vyloučený soudce nebo byl soud nesprávně obsazen, popřípadě bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce, nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, a konečně nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.

zmeškání prominout. Důležitou podmínkou pro stěžovatele v případě, že sám nemá vysokoškolské právnické vzdělání, je povinnost zastoupení advokátem. Další povinné náležitosti kasační stížnosti stanoví § 106 S.Ř.S. Krajský soud, po splnění podmínek stanovených v § 108 S.Ř.S., předloží stížnost spolu se spisovým materiálem Nejvyššímu správnímu soudu, který o ní zpravidla bez jednání rozhodne. Je vázán rozsahem a důvody stížnosti (nejde-li o výjimku stanovenou § 109 odst. 2 S.Ř.S.). Kasační stížnost má tak účinek devolutivní, ale suspenzivní účinek nemá. Nejvyšší správní soud jej však může přiznat. Důvody, pro které je tak možné učinit jsou uvedeny v § 73 odst. 2 až 4.S.Ř.S. Odkladný účinek ale v případě žaloby na nečinnost a u kasační stížnosti proti rozhodnutí o této žalobě nepřipadá z povahy věci v úvahu. „Je-li v řízení na ochranu proti nečinnosti správního orgánu uložena soudem správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé (§ 79 odst. 1 a násl. s. ř. s.), je již pojmově vyloučeno, aby vydáním rozhodnutí vznikla správnímu orgánu nenahraditelná újma, odůvodňující přiznání odkladného účinku kasační stížnosti“⁹³. Odkladný účinek nepřipadá v úvahu ani v opačném případě, tzn. tehdy, když byla žaloba krajským soudem zamítnuta. Smyslem přiznání odkladného účinku je totiž „zmrazení“ stavu věci v době před vydáním správního rozhodnutí, což pojmově připadá na řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Nelze ale vyloučit, v případě podání žaloby na ochranu proti nečinnosti, možnost vydání předběžného opatření (jak s tím počítá § 38 S.Ř.S.)⁹⁴.

Jiná situace by nastala, kdyby krajský soud zrušil rozhodnutí správního orgánu, a ten by napadl soudní rozhodnutí kasační stížností. Správní orgán by měl požádat o odkladný účinek stížnosti. Pokud by tak neučinil, nebo by mu Nejvyšší správní soud nevyhověl, musel by respektovat pravomocné rozhodnutí krajského soudu, a nemohl by vyčkávat až do rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti. Nerespektováním pravomocného soudního rozhodnutí a nepokračováním řádně v řízení, by se tak mohl dopustit nečinnosti. Proti ní by se šlo bránit žalobou podle § 79 S.Ř.S.⁹⁵. Problém by ovšem mohl nastat, kdyby správní orgán respektující rozhodnutí krajského soudu vydal rozhodnutí a Nejvyšší správní soud by rozhodnutím

93 rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.11.2006, čj. 6 Ans 1/2005 - 66, www.nssoud.cz.

94 Vojtěch Šimíček in Kadečka Stanislav, Marek David (eds). Nový správní řád v praxi krajských úřadů. Sborník ze zimní konference/workshopu. Plzeň : Aleš Čeněk, 2007, str. 118.

95 usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007, čj. 2 Ans 3/2006-49, www.nssoud.cz.

o kasační stížnosti zrušil rozhodnutí krajského soudu (čímž by původní rozhodnutí „obžilo“)⁹⁶.

Nejvyšší správní soud rozhoduje o kasační stížnosti tak, že napadené rozhodnutí zruší (v případě, že je stížnost důvodná), věc potom vrátí krajskému soudu, anebo návrh odmítne, řízení zastaví nebo postoupí. Soud stížnost zamítne, není-li důvodná.

Na závěr jenom podotýkám, že podání kasační stížnosti a tím vyčerpání opravného prostředku ve správním soudnictví, je jednou z podmínek pro úspěšné podání ústavní stížnosti.

5.2.1.4. Průtahy v soudním řízení

Na organizaci soudů a postavení soudců, rozhodujících ve správním soudnictví se vztahují obecné právní předpisy, nestanoví-li zákon jinak⁹⁷. Jedním z těchto předpisů je i zákon o soudech a soudcích.⁹⁸ V případě průtahů řízení, nevhodného chování soudních osob, nebo narušování důstojnosti řízení těmito osobami má fyzická nebo právnická osoba zasažena takovým chováním, možnost podat stížnost. Ta může být podána písemně anebo ústně. Nutno podotknout, že se stížností nelze domáhat přezkumu postupu soudu ve výkonu jeho nezávislé činnosti. Taktéž nelze vyřizovat stížnosti anonymní. Stížnost se podává u toho orgánu státní správy soudu, který je příslušný k jejímu vyřízení. Je-li stížnost podána u orgánu státní správy soudu, kterému její vyřízení nepřislouší, postoupí ji neprodleně orgánu příslušnému. Orgánem příslušným k vyřízení stížnosti v případě, že míří proti činnosti (nebo nečinnosti) soudních osob působících u Nejvyššího správního soudu je předseda Nejvyššího správního soudu. V případě krajských soudů je orgánem oprávněným přijímat stížnosti předseda nebo místopředseda tohoto soudu. Stížnost nemusí mít zvláštní formální náležitosti, musí z ní však být zřejmé, kdo ji podává (nemusí jít o účastníka řízení) a čeho se stěžovatel domáhá, resp. na co si stěžuje.

Stížnost musí být vyřízena do 2 měsíců, a jedná-li se o stížnost na průtahy v řízení, do 1 měsíce ode dne jejího doručení orgánu státní správy soudu příslušnému k jejímu

96 Vojtěch Šimíček in Kadečka Stanislav, Marek David (eds). Nový správní řád v praxi krajských úřadů. Sborník ze zimní konference/workshopu. Plzeň : Aleš Čeněk, 2007, str. 120

97 §3 odst. 2, S.Ř.S.

98 Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů

vyřízení. O vyřízení stížnosti musí být stěžovatel v této lhůtě vyrozuměn⁹⁹. Měl-li by účastník nebo ten, kdo je stranou řízení, za to, že jeho stížnost na průtahy v řízení, nebyla řádně vyřízena, může podat návrh soudu (tomu vůči kterému jsou průtahy v řízení namítány), aby určil lhůtu pro provedení procesního úkonu, u kterého podle jeho názoru dochází k průtahům v řízení. Ten pak postoupí nejpozději do 5 pracovních dnů ode dne doručení návrhu na určení lhůty spolu se svým vyjádřením soudu příslušnému o návrhu rozhodnout. V našem případě, tedy v řízení před krajským soudem ve správním soudnictví je tímto soudem Nejvyšší správní soud. U Nejvyššího správního soudu to bude jiný senát tohoto soudu. Návrh soud odmítne, byl-li podán někým, kdo není k jeho podání oprávněn, anebo jestliže navrhovatel neopravil nebo nedoplnil řádně návrh v určené lhůtě, jinak o něm rozhodne do 20 pracovních dnů. Dospěje-li příslušný soud k závěru, že návrh na určení lhůty je oprávněný, protože s ohledem na složitost věci, význam předmětu řízení pro navrhovatele, postup účastníků nebo stran řízení a na dosavadní postup soudu dochází v řízení k průtahům, určí lhůtu pro provedení procesního úkonu, u něhož jsou v návrhu namítány průtahy; touto lhůtou je soud, příslušný k provedení procesního úkonu, vázán. Samozřejmě, byl-li návrh uznán jako oprávněný, hradí náklady řízení o něm stát. Usnesení, kterým příslušný soud rozhodl o návrhu na určení lhůty, se musí doručit soudu, proti němuž byl návrh podán a navrhovateli. Proti tomuto rozhodnutí již nejsou přípustné opravné prostředky.

V případě, že by orgán státní správy soudu zjistil, že soudce pochybil a porušil právní předpisy a tím mimo jiné způsobil průtahy v řízení, může podat kárnému soudu návrh na zahájení kárného řízení¹⁰⁰. Toto oprávnění mají Prezident republiky, předsedové soudů vůči soudcům soudů stejného a nižšího stupně¹⁰¹.

Na tomto místě je nutné připomenout, že podání stížnosti (v tomto případě na průtahy v soudním řízení) je nutný předpoklad k podání ústavní stížnosti; vnitrostátním prostředkem nápravy jako podmínky přijatelnosti stížnosti Evropskému soudu pro lidská práva ve Štrasburku; a i podmínkou pro zahájení šetření veřejným ochráncem práv. V souladu se zákonem o veřejném ochránci práv musí podnět na nedostatky ve státní správě soudu obsahovat doklad o tom, že byl soud nejprve neúspěšně vyzván

99 § 173 odst. 1, Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích)

100 Zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců

101 § 8 odst. 2, téhož zákona

k nápravě. Měla by stačit kopie stížnosti předsedovi soudu a popřípadě jeho odpovědi, nebo sdělení, že stížnost nebyla zákonně lhůtě vyřízena.

5.2.2. Ochrana v ústavním soudem

5.2.2.1. Ústavní stížnost

Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti, jehož postavení a kompetence jsou zakotveny přímo v Ústavě České republiky. Ústavní soud je státní orgán, který není součástí soustavy obecných soudů. Jeho úkolem je chránit práva vyplývající z Ústavy, Listiny základních práv a svobod a dalších ústavních zákonů České republiky. Mezi jeho další kompetence patří rozhodování v některých věcech týkajících se volebního práva a posuzování souladu mezinárodních smluv s Ústavou v průběhu jejich ratifikace. Rozhodnutí Ústavního soudu v rámci jeho věcné působnosti jsou konečná a nelze se proti nim odvolat. Ve věci samé rozhoduje soud nálezem, v ostatních věcech usnesením. Ústavní soud rozhoduje: a) o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem, b) o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo se zákonem, c) o ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu, d) spory o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy, nepřísluší-li podle zákona jinému orgánu, e) o ústavní stížnosti právnických nebo fyzických osob proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do jím ústavně zaručených základních práv a svobod, f) o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora, g) v pochybnostech o ztrátě volitelnosti a o neslučitelnosti výkonu funkcí poslance nebo senátora podle čl. 25 Ústavy, h) o ústavní žalobě Senátu proti prezidentu republiky podle čl. 65 odst. 2 Ústavy, i) o návrhu prezidenta republiky na zrušení usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu podle čl. 66 Ústavy, j) o opatřeních nezbytných k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu, které je pro ČR závazné, pokud je nelze provést jiným způsobem, k) o tom, zda rozhodnutí o rozpuštění politické strany nebo jiné rozhodnutí týkající se činnosti politické strany je ve shodě s

ústavními nebo jinými zákony, l) o souladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10 a) a čl. 49 s ústavním pořádkem, před její ratifikací.

Podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky rozhoduje Ústavní soud o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod. Ústavní stížnost je oprávněna podat, podle § 72 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, fyzická nebo právnická osoba, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci, bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem. Jelikož nezákonnou nečinnost vykládá ústavní soud¹⁰² jako zásah orgánu veřejné moci do ústavně zaručených práv a svobod, představuje ústavní stížnost významný prvek ochrany před nezákonnou nečinností. Článek 38 odst. 2, LZPS, zakotvuje právo na vyřízení věci bez zbytečných průtahů. O „zbytečné průtahy“ půjde podle judikatury Ústavního soudu jen tehdy, jestliže tyto průtahy vzniknou špatnou či nevhodnou organizací, za níž nese odpovědnost příslušný funkcionář soudu, nebo jsou založeny na dostatečně a přesvědčivě zjištěné liknavosti soudu (soudce), nebo podobnými okolnostmi spočívajícími při výkonu jurisdikce na jeho straně¹⁰³. Toto konstatování, týkající se nečinnosti v soudním řízení můžeme vztáhnout i na řízení v oblasti výkonu veřejné správy.

Aktivní legitimaci k podání ústavní stížnosti má fyzická nebo právnická osoba soukromého práva. Právnická osoba veřejného práva může podat ústavní stížnost pouze, když v daném právním vztahu nevystupovala ve vrchnostenském postavení, ale v postavení rovném.¹⁰⁴ Postavení právnické osoby jako stěžovatele před Ústavním soudem je trochu jiné než u osoby fyzické. Je sice taky aktivně legitimována k podání ústavní stížnosti, ale jen v případech kdy to povaha příslušných subjektivně veřejných základních práv a svobod umožňuje. Je tak úlohou Ústavního soudu blíže konkretizovat vymezení práv vztahujících se i na právnické osoby. Nicméně z jeho judikatury vyplývá, že i právnické osoby mají právo na spravedlivý proces, což je důležité z hlediska problematiky ochrany před nezákonnou nečinností¹⁰⁵.

102 Ústavní soud České republiky: Sbírka nálezů a usnesení – svazek 9. Vydání 1. Praha, C.H.Beck, str. 71.

103 Usnesení Ústavního soudu III.ÚS 218/93 in : Ústavní soud České republiky: Sbírka nálezů a usnesení – svazek 9. Vydání 1. Praha, C.H.Beck, str. 327

104 Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V.: Zákon o Ústavním soudu (Komentář), Praha, C.H.Beck, 2001, str. 291.

105 Tamtéž, str. 357.

Pasivně legitimovaným je orgán moci veřejné. Veřejnou moc definoval Ústavní soud ve svém usnesení jako moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo, nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu¹⁰⁶. Orgánem moci veřejné je tak i orgán veřejné správy. Stížnost musí směřovat přímo proti orgánu, který vydal napadené rozhodnutí nebo opatření, nebo se dopustil jiného zásahu do ústavně zaručených práv a svobod. V řízení jednají orgány veřejné moci vlastním jménem, nikoli jménem státu nebo jiné veřejnoprávní korporace, i když nejsou subjektem práv. Důvodem je, že je napadeno rozhodnutí nebo zásah nositele příslušných pravomocí a ne samotný subjekt práv¹⁰⁷.

Ústavní stížnost může navrhovatel podat, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byl účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno jeho ústavně zaručené základní právo nebo svoboda. Pod pojem „jiný zásah“ spadá široká škála různých zásahů do základních práv a svobod, které musíme hodnotit podle skutečného obsahu. Může to být jak jednání komisívní tak omisívní - typicky namítané průtahy nebo nečinnost v řízení¹⁰⁸. Takže „jiným zásahem orgánu veřejné moci“ je i nezákonná nečinnost. Nečinnost nebo nepřiměřené průtahy tak představují porušení práva na spravedlivý proces – práva na projednání věci bez zbytečných průtahů, v přiměřené lhůtě. Důležité je také to, že ústavní stížnost může být podána jen proti zásahu již dokonanému, nebo ještě trvajícím v době podání stížnosti. Nepřípustná je ústavní stížnost, jestliže stěžovatel nevyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práv poskytuje. Jedná se o řádný opravný prostředek, mimořádný opravný prostředek, vyjma návrhu na obnovu řízení, a jiný procesní prostředek k ochraně práva, s jehož uplatněním je spojeno zahájení soudního, správního nebo jiného právního řízení.¹⁰⁹ Výjimka platí pro stížnost, která svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele a byla podána do jednoho roku ode dne, kdy ke skutečnosti, která je předmětem ústavní stížnosti, došlo, nebo v řízení o podaném opravném prostředku dochází ke značným průtahům, z nichž stěžovateli vzniká, nebo může vzniknout vážná a

106 Usnesení Ústavního soudu II.ÚS 75/93, Ústavní soud České republiky: Sbirka nálezů a usnesení – svazek 2. Vydání 1. Praha, C.H.Beck, str. 201.

107 Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V.: Zákon o Ústavním soudu (Komentář), Praha, C.H.Beck, 2001, str. 357

108 Tamtéž, str. 295.

109 § 72 odst. 3, zákona č.182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

neodvratitelná újma. Řízení o ústavní stížnosti před Ústavním soudem tak není nějaké zvláštní opravné řízení, ale specifické, subsidiární a nezávislé řízení na řízeních dalších. Ústavní soud ani není vázán skutkovým zjištěním učiněným v předchozích řízeních. Stěžovatel musí využít všechny prostředky, které jsou mu zákonem přiznány bezprostředně. Mezi ně nepatří prostředky, ke kterým může dát toliko podnět, ale na jeho vyřízení nebude mít stěžovatel nárok. Takovým prostředkem byl institut atrakce jako prostředek ochrany před nečinností v předcházejícím správním řádu¹¹⁰. Podle platné úpravy však již účastník musí podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti.¹¹¹

V případě podání ústavní stížnosti kvůli namítané nezákonné nečinnosti v řízení před správním orgánem, bude vyžadovaným vyčerpaným opravným prostředkem žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 S.Ř.S. a následná kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu podle § 102 S.Ř.S.. Tento druh žaloby se týká povinnosti vydat rozhodnutí nebo osvědčení. V jiných případech nečinnosti jím bude žaloba na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 S.Ř.S.. V případě nečinnosti v řízení ve správním soudnictví vyžaduje Ústavní soud podání stížnosti (podle § 164 a násl. ZSS, resp. § 30 S.Ř.S.)¹¹². Ústavní stížnost lze podat ve lhůtě 60 dnů od doručení rozhodnutí o posledním procesním prostředku, který zákon stěžovateli k ochraně jeho práva poskytuje. Návrh na zahájení řízení se podává písemně Ústavnímu soudu. Kromě dalších formálních požadavků z něj musí být patrné, kdo jej činí, které věci se týká a co sleduje. Návrh musí obsahovat pravdivé vylíčení rozhodujících skutečností, označení důkazů, jichž se navrhovatel dovolává a musí z něj být patrné, čeho se navrhovatel domáhá. Ústavní soud rozhodne nálezem, kterým ústavní stížnosti zcela vyhoví nebo ústavní stížnost zcela zamítne anebo jí zčásti vyhoví a zčásti ji zamítne.

Vyhoví-li Ústavní soud ústavní stížnosti a porušení ústavně zaručeného základního práva nebo svobody spočívalo v jiném zásahu orgánu veřejné moci, než je rozhodnutí, zakáže příslušnému státnímu orgánu, aby v porušování práva a svobody pokračoval¹¹³.

110 Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)

111 § 80 odst. 3., SŘ

112 Usnesení Ústavního soudu I. ÚS 228/2000, Ústavní soud České republiky: Sbíрка nálezů a usnesení – svazek 18. Vydání 1. Praha, C.H.Beck, str. 451.

113 Usnesení Ústavního soudu II. ÚS 366/97, Ústavní soud České republiky: Sbíрка nálezů a usnesení – svazek 9. Vydání 1. Praha, C.H.Beck, str. 109.

5.2.3. Mezinárodněprávní ochrana

5.2.3.1. Evropský soud pro lidská práva

Evropský systém ochrany lidských práv tvoří dva pilíře: Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950 a Evropská sociální charta z roku 1961. Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod byla vypracována v rámci Rady Evropy. Smyslem bylo dosáhnout cílů Rady Evropy prostřednictvím ochrany a rozvoje lidských práv a základních svobod. Kromě zakotvení souboru občanských a politických práv a svobod vytvořila Úmluva systém kontroly dodržování závazků, které na sebe převzaly její smluvní strany. Touto úlohou byly pověřeny tři orgány: Evropská komise pro lidská práva (zřízená v roce 1954), Evropský soud pro lidská práva (vytvořený roku 1959) a Výbor ministrů Rady Evropy, složený z ministrů zahraničních věcí členských států či jejich zástupců.

V roce 1998, kdy vstoupil v platnost Protokol č. 11, byly bývalý Soud a Komise (tj. orgány, které nezasedaly permanentně) nahrazeny jediným stálým Soudem¹¹⁴. Evropský soud pro lidská práva rozhodující na základě Evropské úmluvy je tak další institucí poskytující ochranu při porušení lidských práv a základních svobod. Protože nezákonnou nečinností správního orgánu dochází i k porušení čl. 6 odst. 1. Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podle kterého má každý právo na projednání své záležitosti v přiměřené lhůtě, se i judikatura Soudu zabývá problémem nečinnosti. Pojem přiměřená lhůta je neurčitý právní pojem. Jeho výkladem se v mnoha případech zabýval i Evropský soud pro lidská práva. Podle jeho judikatury se přiměřenost lhůty řízení posuzuje komplexně podle okolností případu, zejména s přihlédnutím ke složitosti věci, (tj. velikosti spisu, počtu důkazů a znaleckých posudků, počtu účastníků) k chování jednotlivých stran, resp. účastníků a příslušných úřadů. Dalším kritériem je počet stupňů, na kterých byla daná věc během relevantní lhůty řešena a i význam předmětu řízení pro stěžovatele.¹¹⁵

K podání stížnosti, která musí obsahovat Úmluvou stanovené formální a obsahové náležitosti, je stanovena procesní lhůta. Soud se stížností může zabývat až

114 Šturma, P.: Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv. 2., dopl. vyd. Praha : C.H. Beck, 2003, str 30.

115 Barinka, R.: Přiměřená délka řízení podle článku 6 Evropské úmluvy o lidských právech, Justiční praxe, 2002, číslo 7, str 427 a následující.

po vyčerpání všech vnitrostátních opravných prostředků, a ve lhůtě šesti měsíců ode dne, kdy bylo vydáno konečné vnitrostátní rozhodnutí. Lhůta začíná běžet od vydání konečného rozhodnutí, po vyčerpání všech opravných prostředků v dané věci. Ve věci samé Soud rozhoduje rozsudkem. Pokud shledá porušení Úmluvy, může ve stejném rozsudku rozhodnout o uplatnění čl. 41 Úmluvy a přiznat stěžovateli spravedlivé zadostiučinění, popř. mohou stěžovatel a smluvní strana uzavřít dohodu o vyrovnání, kterou v případě že ji Soud shledá spravedlivou, potvrdí.

Podání stížnosti k Evropskému soudu pro lidská práva představuje další z prostředků ochrany před nezákonnou nečinností. Jde o ochranu dost vzdálenou, protože vyžaduje vyčerpání všech vnitrostátních prostředků ochrany. Důležitým faktorem je jistě taky nutnost zvýšených nákladů při domáhání se ochrany u soudu, i když má tento soud, na rozdíl od Ústavního soudu, možnost poskytnout přiměřené zadostiučinění.

5.3. Jiné prostředky ochrany před nečinností

5.3.1. Veřejný ochránce práv

Dalším institutem ochrany před nezákonnou nečinností veřejné správy je instituce ombudsmana. Ombudsmana můžeme charakterizovat jako nezávislou a nestrannou osobu volenou parlamentem, která na základě podnětů nebo z vlastní iniciativy a poměrně neformálně šetří zákonnost či spravedlivost jednání či nečinnost veřejné správy a svými přímo nevynutitelnými doporučeními iniciuje nápravu¹¹⁶. Existuje více modelů na jakých je postavena instituce ombudsmana. Rozlišovat můžeme ombudsmana moci výkonné- tzv. nepravého, nebo moci zákonodárné- tzv. pravého a zvláštního ombudsmana. Rozdíl spočívá v tom, že vládním a speciálním ombudsmanům chybí oproti ombudsmanovi zákonodárné moci prvek nezávislosti a jsou spíše nástrojem interní kontroly veřejné správy¹¹⁷. Z hlediska možnosti přístupu k ombudsmanovi rozeznáváme skandinávský model přímo přístupný nebo britský model s tzv. poslaneckým filtrem.¹¹⁸ Součástí českého právního řádu se ombudsman

116 Sládeček, V.: Ombudsman: Charakteristika instituce (část I.), Správní právo, 1998, číslo 1, str.5.

117 Tamtéž, str.8.

118 Ombudsmana se lze dovolávat nepřímou, přes poslance, který musí se šetřením vyslovit souhlas,

stal přijetím zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, v platném znění. Smyslem jeho funkce je působení k ochraně osob před jednáním úřadů a jiných institucí, pokud je v rozporu s právem, porušuje princip demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností. Veřejného ochránce práv volí Poslanecká sněmovna na dobu 6 let, které je za výkon své funkce odpovědný. Jeho působnost zákon vymezuje pozitivně i negativně. Vztahuje se na ministerstva a jiné správné úřady s působností pro celé území, správní úřady jim podléhající, Českou národní banku v případě, že působí jako správní úřad, Radu pro rozhlasové a televizní vysílání, orgány územních samosprávních celků při výkonu státní správy, Policii ČR, Armádu ČR, Hradní stráž, Vězeňskou službu ČR, zařízení kde je vykonávána vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova, ochranné léčení i na veřejné zdravotní pojišťovny. Do jeho působnosti nespádají Parlament ČR, prezident, vláda, Nejvyšší kontrolní úřad, zpravodajské služby, orgány činné v trestním řízení, státní zastupitelství a s výjimkou státní správy soudů ani soudy při jejich rozhodovací činnosti. Jeho působnost se vztahuje jak na ústřední, tak i na místní správu, takže je poměrně široká. Jedná buď z vlastní iniciativy, nebo na základě podnětů. Právo obrátit se se svým podnětem na veřejného ochránce práv má každý. Podnět může taky pocházet od poslance, senátora nebo některé z komor Parlamentu, kteří podnět jim adresovaný postoupí ochránci. V podnětu podaném písemně nebo ústně do protokolu, zákon vyžaduje vylíčení podstatných okolností věci, sdělení zda věc byla předložena také jinému státnímu orgánu a s jakým výsledkem, označení úřadu nebo úřední osoby jíž se podnět týká, doložení toho, že byl úřad jehož se podnět týká neúspěšně vyzván k nápravě a identifikaci stěžovatele. Ochránce podnět odloží, jestliže věc, které se podnět týká, nespadá do jeho působnosti anebo se netýká osoby, která podnět podala. Fakultativním důvodem odložení může být nedoplnění povinných náležitostí, neopodstatněnost, promeškání lhůty jednoho roku, to, že věc je projednávána nebo již rozhodnuta soudem, nebo byla již přešetřena ochráncem v minulosti a nový podnět nepřináší nové skutečnosti¹¹⁹. Ochránce je dále uložena povinnost neprodleně stěžovatele vyrozumět a poučit ho o správném postupu, pokud obdrží podnět, který je podle svého obsahu opravným prostředkem ve věcech správních nebo soudních, tedy žalobou nebo opravným prostředkem ve věcech soudních, nebo ustavní stížností¹²⁰.

119
120

Sládeček, V.: Ombudsman: Charakteristika instituce (část I.), Správní právo, 1998, číslo 1, str. 10
§12 odst. 2, zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů
§ 13, zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

Důvodem je ochrana těch stěžovatelů, kteří neznají právní řád a mohli by promeškat lhůty pro podání opravných prostředků. Povinností ochránce je neprodleně informovat a poučit stěžovatele o správném postupu. Pokud podnět neodloží nebo nejde o případ podle § 13, zahájí šetření a písemně o tom vyrozumí stěžovatele.

Ochránce při svém šetření disponuje řadou oprávnění. V rámci šetření má, stejně tak i zaměstnanec Kanceláře ochránce, právo vstupovat do všech úředních prostor, prozkoumávat všechny spisy, klást úředním osobám otázky, mluvit s osobami omezenými na svobodě bez přítomnosti další osoby, právo na informace a provedení důkazů, které vyžaduje při svém šetření. Jestliže ochránce nezjistí porušení právních předpisů ani jiná pochybení sdělí výsledek úřadu a stěžovateli. V případě zjištění nedostatků vyzve kontrolovaný subjekt ke zjednání nápravy ve lhůtě 30 dní. Pokud nepovažuje přijatá opatření úřadu za dostatečná nebo úřad na jeho výzvu nereaguje, vyhotoví závěrečné stanovisko, ve kterém navrhne konkrétní nápravné opatření. Jde například o návrh na zahájení přezkumného řízení, provedení úkonů k odstranění nečinnosti, nebo zahájení disciplinárního řízení, či stíhání pro trestný čin, správní delikt, poskytnutí náhrady škody nebo uplatnění jejího nároku. V situaci, kdy úřad neprovede nápravné opatření navržené ochráncem, vyrozumí ochránce nadřízený úřad a není-li ho tak vládu, dále veřejnost, popřípadě Poslaneckou sněmovnu ve své zprávě. Jestliže by zjistil při svém šetření okolnosti vyvolávající potřebu podat žalobu k ochraně veřejného zájmu ve správním soudnictví, je oprávněn navrhnout to nejvyššímu státnímu zástupci.¹²¹ Jeho návrhy nejsou sice vynutitelné, spíše iniciační, a tak se při výkonu své funkce spíše spoléhá na neformální autoritu své funkce a své osoby. Nicméně, v klasických demokratických státech požívají doporučení a názory ombudsmana značné autority a jsou akceptována¹²². Zveřejňování informací o nezákonných, nesprávných nebo nevhodných postupech je určitě efektivním preventivním prvkem proti nežádoucímu jednání orgánů veřejné správy.

Dalšími nástroji v rukách veřejného ochránce práv jsou oprávnění podat návrh na zrušení jiného právního předpisu než je zákon přímo Ústavnímu soudu¹²³ a podat návrh na zahájení kárného řízení o kárné odpovědnosti předsedy a místopředsedy kteréhokoliv soudu.¹²⁴

121 Hendrych, D. a kol.: Správní právo Obecná část. 6. vyd. Praha : C.H.Beck, 2006.str. 617.

122 Sládeček, V.: Veřejný ochránce práv: Česká varianta ombudsmana skutečností, Právní rozhledy, 2001, číslo 8, str. 355

123 §64 odst 2 písm. f), zákona č.182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

124 § 8 odst. 3 písm. b) zákona 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců, ve znění

Institut ombudsmana je důležitým ochranným prvkem před nezákonnou nečinností správních orgánů, i když je jeho činnost doplňková, podpůrná a neformalizovaná, což ale může být i jeho výhodou.

5.3.2. Stížnosti a petice

Stížnosti, oznámení a podněty

Pod pojmem stížnost můžeme rozumět určité podání, které podává stěžovatel ve svém individuálním zájmu, směřující buď proti rozhodnutí, chování nebo postupu státního orgánu a které stěžovatel vnímá jako újmu na svých právech. Oznámením pak úkon, kterým oznamovatel sděluje určitou informaci orgánu veřejné správy, které se nemusí nutně týkat oznamovatele. Podnět má charakter podání, které směřuje ke zkvalitnění práce daného státního orgánu a sleduje spíše zájem veřejný než individuální. Tímto se podnět velmi blíží petici.¹²⁵ Právní řád České republiky obsahuje pojem stížnost na více místech. Obecný předpis o stížnostech chybí¹²⁶. Do doby přijetí správního řádu (500/2004) resp. do zrušení vládní vyhlášky č. 150/1958 Ú.1., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících nařízením vlády č. 370/2005 Sb. bylo možné brojit proti nečinnosti formou stížnosti právě podle vyhlášky z roku 1958. Mohl ji podat kdokoliv (na rozdíl od stížnosti podle § 175 SŘ), obsah stížnosti nebyl omezen ale nemohla směřovat na orgány územní samosprávy ani na osoby vykonávající působnost v oblasti veřejné správy. Lhůta pro vyřízení byla 30 dnů.

Pro oblast činnosti správních orgánů, zavedl správní řád ve svém §175 institut stížnosti. Touto stížnosti se mohou dotčené osoby obracet na správní orgány proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu, ovšem jen neposkytuje-li jim zákon jiný prostředek ochrany. V případě nečinnosti správního

pozdějších předpisů

125 Veselý, T., Sládeček, V.: Stížnosti na Policii v České republice, Správní právo, 1996, číslo 4, str. 199
126 Například na Slovensku byl přijat zákon č. 152/1998 Z.z., o sťažnostiach. Ten definuje stížnost pozitivně jako podanie fyzickej osoby alebo právnickej osoby (ďalej len "sťažovateľ"), ktorým a) sa domáha ochrany svojich práv alebo právom chránených záujmov, pretože došlo k ich porušeniu alebo k ohrozeniu činnosťou alebo nečinnosťou orgánu verejnej správy, b) upozorňuje na konkrétne nedostatky, najmä na porušenie právnych predpisov, ktorých odstránenie si vyžaduje zásah orgánu verejnej správy a negatívne tak že: za sťažnosť podľa tohto zákona sa nepovažuje podanie a) fyzickej osoby alebo právnickej osoby poslané orgánu verejnej správy ako dopyt, ktorým sa nedomáha ochrany svojich práv, b) orgánu verejnej správy, v ktorom upozorňuje na nesprávnu činnosť iného orgánu verejnej správy, c) ktorého vybavovanie je upravené osobitným predpisom, d) proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy vydanému v správnom konaní, ak je zřejmé, že podanie možno vybaviť v správnom konaní.

orgánu je jím žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80. Stížnost podle tohoto ustanovení tak není opravným prostředkem, ovšem není ani žádostí, kterou by se zahajovalo řízení. Správní orgány mají povinnost posuzovat jakákoliv podání podle svého obsahu, a tak bez ohledu na to jak dotčená osoba své podání označí, musí orgány posoudit, zda nejde o opravný prostředek, žádost podle § 80 SŘ, nebo jiný úkon. Podat ji může ústně nebo písemně a podání nesmí být v žádném případě stěžovateli na újmu. Dotčenou osobu charakterizuje ustanovení § 2 odst. 3 SŘ. jako osobu, které se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká. Vzhledem k širokému vymezení tohoto pojmu a širokému rozsahu působnosti správního řádu (§ 1 odst. 1 SŘ), je možnost podat stížnost dána širokému okruhu osob. Protože ale není stanoveno, že stížnost může podat kdokoliv, je vymezení osob, které toto oprávnění mají ponecháno na úvaze a praxi veřejné správy.

Stížnosti upravují i jiné právní předpisy. Pro oblast řízení soudní, jsem úpravu nastínil v předchozím oddíle. Například zákon o obcích¹²⁷ a zákon o krajích¹²⁸ ve svých § 102 odst. 2 písmeno n) resp. § 59 odst. 1 písmeno h) vyhrazuje radě oprávnění stanovit pravidla pro orgán obce resp. kraje při přijímání a vyřizování petic a stížností. Výklad těchto ustanovení je trochu nejasný, ale určitě je možné z něho dovodit, že přijímat a vyřizovat petice a stížnosti je povinností orgánů územních samosprávních celků. Nezávislý na úpravě stížnosti podle správního řádu, je institut stížnosti podle zákona o svobodném přístupu k informacím¹²⁹. Tu jsem nastínil v jiném oddíle této práce. Také například zákon o Policii ČR¹³⁰ dává každému právo upozornit na nedostatky v činnosti policejního útvaru, policisty nebo zaměstnance policie, nebo na skutečnost, že se policista nebo zaměstnanec policie dopustil jednání, které naplňuje znaky trestného činu, správního deliktu nebo kázeňského přestupku. Každý policista nebo útvar policie musí takové upozornění přijmout a do 30 dnů ode dne přijetí upozornění vyrozumět stěžovatele (resp. oznamovatele) o přijatých opatřeních, pokud o to požádá.

Stížnosti, oznámení a podněty jsou taktéž důležitými prostředky, kterými se orgány veřejné správy dozvídají o skutečnostech důležitých pro jejich činnost. Podle mého názoru je nutné chápat například stížnost na nevhodné chování úředníka, jako možnost pro nadřízené orgány dozvědět se o nedostacích na úřadech, na které

127 Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

128 Zákon č.129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

129 zákon č.106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů

130 § 97 odst. 1 Zákona č.273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů

dozírají. Až potom mají možnost učinit nápravná opatření, nebo vyvodit disciplinární důsledky pro chybující úřední osoby. Obecně tak lze říct, že úkony této povahy jsou důležitou součástí vztahu veřejné moci a osob vůči kterým tato moc směřuje. Důležité je, že i pro takové stížnosti a podněty, které nejsou zákonem výslovně upraveny platí, že právo stížnost podat a právo na její vyřízení vyplývá ze samotné povahy veřejné správy (podle čl. 2 odst. 3 Ústavy: „ státní moc slouží všem občanům“, a podle § 4 odst. 1 SŘ je veřejná správa službou veřejnosti)¹³¹.

Petice

Ani využití petičního práva není vyloučeno v případě ochrany před nezákonnou nečinností orgánů veřejné moci. Výkon tohoto ústavně¹³² garantovaného práva je upraven v zákoně č. 85/1990 Sb., o právu petičním, v platném znění. Pojem petice je legislativní zkratkou pro žádosti, návrhy a stížnosti ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu. Omezení tohoto práva přímo vymezuje čl. 18 Listiny, podle kterého se nesmí peticí zasahovat do nezávislosti soudu nebo vyzývat k porušování základních práv a svobod zaručených Listinou. Další hranice výkonu tohoto práva stanoví petiční zákon. Jde ale o prostředek, který bude užíván jako nástroj ochrany výjimečně a to z toho důvodu, že petice je využívána většinou k ochraně nějakého veřejného, kolektivního zájmu. Státní orgán, jemuž je petice adresována, je povinen ji přijmout, její obsah posoudit a do 30 dnů písemně odpovědět tomu, kdo ji podal anebo tomu, kdo zastupuje členy petičního výboru.¹³³ Takové projednání petice není řízení, v němž se rozhoduje o právech a povinnostech, a z práva podat petici neplyne subjektivní právo na to, aby petici bylo vyhověno.¹³⁴

Význam petice spočívá v tom, že jde o určité zvláštní vyjádření veřejného mínění a porušení právních povinností při jejím vyřizování může mít maximálně politické nebo disciplinární důsledky. Nečinností orgánu, jemuž petice byla doručena, nemůže být zabráněno právními důsledky¹³⁵. Petice tak slouží především jako výrazný prostředek komunikace mezi občany a orgány veřejné správy.

131 Hendrych, D. a kol.: Správní právo Obecná část. 7. vyd. Praha : C.H.Beck, 2009, str. 687.

132 Čl. 18 Listiny : „Petiční právo je zaručeno; ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu má každý právo sám nebo s jinými se obracet na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi.“

133 § 5, zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů

134 Hendrych, D. a kol.: Správní právo Obecná část. 7. vyd. Praha : C.H.Beck, 2009, str. 685.

135 Hendrych, D. a kol.: Správní právo Obecná část. 7. vyd. Praha : C.H.Beck, 2009, str. 685

5.3.3. Ochrana před nečinností profesních komor

Vykonavatelem veřejné správy mohou být, v případě, že jim zákon svěřil pravomoc a působnost, i subjekty zájmové (profesní) samosprávy. Jde například o komoru lékařskou, stomatologickou, lékárnickou, komoru veterinářů, auditorskou a českou advokátní komoru. Ani při jejich činnosti nelze vyloučit, že při výkonu správy nebudou nezákonně nečinné. Nečinnost tak bude směřovat buď vůči členům těchto subjektů nebo vůči osobám ucházejícím se o členství. Jelikož je členství v těchto komorách často podmínkou pro výkon povolání nebo podnikání, je jejich nečinnost výrazným zásahem do práv dotčených osob. Formu obrany stanoví jednotlivé zákony upravující činnost těchto komor. Tyto zákony odkazují na ochranu poskytovanou soudem (například zákon o advokacii¹³⁶, zákon o lékařských komorách¹³⁷). V těchto případech vznikají pochybnosti, zda se ochrana před postupem komor poskytuje ve správním nebo obecném soudnictví.

Například, když Česká advokátní komora ve lhůtě stanovené zákonem neumožní vykonat advokátní zkoušku, složit slib, nebo nezapiše uchazeče do seznamu advokátů nebo koncipientů může se tato osoba obrátit na soud. V těchto případech bylo otázkou zda je nutné podat žalobu proti nečinnosti nebo proti zásahu podle S.Ř.S.¹³⁸ nebo žalobu podle O.S.Ř.. Nejvyšší správní soud tuto otázku vyřešil tak, že „zápis či nezapsání žadatele do seznamu advokátů vedeného Českou advokátní komorou je svojí povahou úkonem v oboru veřejné správy a zajisté odpovídající ochranou by byla zákonná úprava ve smyslu čl. 36 odst. 2 a 4 Listiny. Žadatelům je však poskytována ochrana v rámci nalézacího řízení vedeného podle části třetí občanského soudního řádu, tedy postupem spadajícím pod čl. 36 odst. 1 Listiny. Žadatelé tak na svém právu na soudní ochranu nejsou nijak zkráceni, naopak ochrana poskytovaná v nalézacím řízení se doktrinálně považuje za vyšší stupeň ochrany než pouhý přezkum zákonnosti správního rozhodnutí.“¹³⁹ V takovém případě nečinnosti je třeba podat žalobu podle § 80 písmeno b) O.S.Ř. kterou se lze domáhat, aby bylo rozhodnuto o splnění povinnosti, která vyplývá ze zákona, z právního vztahu nebo z porušení práva.

136 § 55b, zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů

137 § 7, zákona č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, resp. v § 4, zákona č. 381/1991 Sb., o Komoře veterinárních lékařů České republiky

138 Například rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 4. 2008, č. j. 8 Ca 56/2007 – 40

139 rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 08.1.2009, čj. 3 Ans 10/2008 - 68, www.nssoud.cz.

6. Odpovědnost za škodu způsobenou nezákonnou nečinností správních orgánů

Odpovědnost za škodu je obecně institut plnící primárně reparační funkci, ale sekundárně též funkci preventivní. Ústavní základ institutu odpovědnosti za škodu způsobenou činností veřejné správy je v čl.36 odst. 3 Listiny, který stanoví : „Každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem.“ Odst. 4 odkazuje ke konkrétní úpravě provedené zákonem. Tímto zákonem je v současné době zákon č. 82/ 1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád). Tento zákon upravuje, jak již z názvu vyplývá, odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. K tomu co je veřejnou mocí se vyjádřil i Ústavní soud (usnesení ÚS 75/93¹⁴⁰), který definoval veřejnou moc jako takovou moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo, nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu. Odpovědnost orgánů veřejné moci v případě, že vystupují jako subjekty soukromého práva, se tímto zákonem neřídí. V tomto případě odpovídají stejně jako jiné osoby soukromého práva podle soukromoprávních předpisů. Na rozdíl od předchozí úpravy¹⁴¹ vytváří dnešní zákonná úprava základ nejen pro odpovědnost státu, ale i územních samosprávních celků. Územní samosprávné celky odpovídají za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci svěřené jim zákonem v rámci samostatné působnosti. Stát odpovídá za škodu, kterou způsobily státní orgány, úřední osoby, orgány územních samosprávních celků, pokud ke škodě došlo při výkonu státní správy, která na ně byla přenesena zákonem nebo na základě zákona (tzn. v přenesené působnosti). Úřední osoba je legislativní zkratkou pro právnické a fyzické osoby při výkonu státní správy, která jim byla svěřena zákonem nebo na základě zákona. Stát a územní samosprávné celky odpovídají za škodu, která byla způsobena rozhodnutím, jež bylo vydáno v občanském soudním řízení, ve správním řízení, v řízení podle

140 Ústavní soud České republiky: Sbirka nálezů a usnesení – svazek 2. Vydání 1. Praha, C.H.Beck 1995. str. 201.

141 Zákon č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem

soudního řádu správního nebo v řízení trestním, a nesprávným úředním postupem. Nezákonná nečinnost jistě je nesprávným úředním postupem. Proto se na tento prvek odpovědnosti dále zaměřím.

Nesprávný úřední postup

Zákon nevymezuje co přesně je nesprávný úřední postup, ale stanoví, že jím je také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě. Nestanoví-li zákon pro provedení úkonu nebo vydání rozhodnutí žádnou lhůtu, považuje se za nesprávný úřední postup rovněž porušení povinnosti učinit úkon, nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě. (§ 13 odst. 1). Výklad tohoto pojmu je tak přenechán judikatuře. Vzhledem k různorodosti správní činnosti by jiné řešení zřejmě ani nebylo možné. Pojem „nesprávný“ je chápán v právním smyslu, tudíž protiprávní¹⁴². To znamená takový postup orgánu veřejné moci, který mu nebyl zákonem uložen. Na rozdíl od odpovědnosti soukromoprávní, kde je protiprávní takové jednání subjektu, které mu bylo zakázáno. To vychází z ústavní konstrukce odpovědnosti při výkonu veřejné moci vyjádřené v čl. 2 odst. 2 Listiny a čl. 2 odst. 3 Ústavy, podle kterých: Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon resp. Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Zákon OdpŠk tyto excesy vymezuje jako vydání nezákonného rozhodnutí a nesprávný úřední postup. Tento nesprávný postup musí být postupem úředním, což znamená postupem přímo souvisejícím s realizací určité veřejnoprávní působnosti autoritativní povahy, ať již jde o výkon práv nebo plnění povinností.¹⁴³

Za nesprávný úřední postup můžeme tedy považovat takový postup, kterým se poruší pravidla uložena právními normami pro počínání státního orgánu při jeho činnosti, včetně takových úkonů, které jsou prováděny v rámci jeho rozhodovací činnosti, avšak neodrazí se bezprostředně v obsahu vydaného rozhodnutí. Pokud by šlo o činnost přímo směřující k vydání rozhodnutí, nebo vady tohoto postupu se projeví v obsahu tohoto rozhodnutí, přichází v úvahu odpovědnost za nezákonné rozhodnutí¹⁴⁴. Na druhou stranu, i když řízení vyústí v rozhodnutí, jehož se účastníci

142 Hendrych, D. a kol.: Správní právo Obecná část. 7. vyd. Praha : C.H.Beck, 2009, str. 650.

143 tamtéž

144 Vojtek, P.: Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck,

domáhali, nevyklučuje to odpovědnost orgánu veřejné moci za škodu způsobenou tímto postupem, pokud by byl uznán za nesprávný¹⁴⁵. Postup orgánu veřejné moci tak může spočívat jak v činnosti, tak i v nečinnosti¹⁴⁶. Může tedy jít o konání nebo opomenutí. Pro problematiku odpovědnosti státu nebo územních samosprávních celků za škodu způsobenou jejich nečinností je významné to, že zákonem bylo explicitně stanoveno v § 13 odst.1, že nesprávným úředním postupem je také porušení povinnosti učinit úkon, nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě. Nestanoví-li zákon pro provedení úkonu nebo vydání rozhodnutí žádnou lhůtu, považuje se za nesprávný úřední postup rovněž porušení povinnosti učinit úkon, nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě. Pod pojmem rozhodnutí můžeme ve smyslu § 67 odst 1 SŘ rozumět individuální správní akt, kterým správní orgán zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby, nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má nebo nemá, anebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách. Úkonem, tzv. jiné správní úkony, jako například osvědčení, ověření, posudky, stanoviska, vyjádření, informační úkony, registrace. Patří mezi ně i bezprostřední zásahy, exekuční a zajišťovací úkony¹⁴⁷.

Škoda a nemajetková újma

Dalším předpokladem vzniku odpovědnosti za škodu způsobenou nečinností správního orgánu je vznik škody. Škodou je majetková újma vyjádřitelná v penězích. Obecným předpisem upravující odpovědnost za škodu je občanský zákoník¹⁴⁸. Pro určení rozsahu a způsobu náhrady škody je tak nutné aplikovat obecná ustanovení občanského zákoníku (§ 442 až §449) a speciální úpravu v OdpŠk (§27 až §31)¹⁴⁹.

-
- 2007, str 92
- 145 „skutečnost, že řízení vyústí v rozhodnutí jehož se účastníci domáhali, sama o sobě nevyklučuje odpovědnost orgánu veřejné moci za škodu způsobenou nesprávním úředním postupem. Za nesprávný úřední postup je třeba považovat i nevydání či opožděné vydání rozhodnutí, mělo-li být správně vydáno ve stanovené lhůtě popřípadě jiná nečinnost státního orgánu či jiné vady ve způsobu vedení řízení“: Rozsudek NS ze dne 24.6.1999, sp.zn. 2 Cdon 804/96
- 146 „Postup orgánu veřejné správy lze tak obdobně chápat jako činnost, kterou orgán veřejné správy realizuje na základě a v mezích zákona svou působností a pravomoc, a to způsobem stanoveným zákonem, ale taktéž může jít i o nečinnost orgánu veřejné správy“ Usnesení NS ČR ze dne 28.6.2001, sp.zn. 21 Cdo 2476/2000, Sbíрка rozhodnutí NS ČR, publ. Pod č. C617, str. 154
- 147 Frumarová, K.: Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu. Praha : LINDE PRAHA, a.s., 2005, str.154.
- 148 zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- 149 § 26 OdpŠk ve spojení s § 442 odst. 1 ObčZ.

Podle občanského zákoníku se musí nahradit veškerá škoda. Škoda tak zahrnuje skutečnou škodu i ušlý zisk. V této škodě jsou zahrnuty i náklady řízení¹⁵⁰.

S účinností zákona č. 160/2006 Sb. byl do OdpŠk zařazen nový institut - „Zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu“¹⁵¹. Zadostiučinění neslouží k reparaci, ale k satisfakci. Směřuje hlavně (ale nejen) proti nesprávnému úřednímu postupu spočívajícím v průtazích soudního nebo správního řízení. Zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu se poskytne bez ohledu na to, zda byla nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem způsobena škoda. Při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění se musí přihlídnout k závažnosti vzniklé újmy a k okolnostem, za nichž k nemajetkové újmě došlo. Náhrada v penězích je až poslední forma náhrady, protože peněžité zadostiučinění je možné poskytnout až tehdy, jestliže nemajetkovou újmu nebylo možno nahradit jinak a samotné konstatování porušení práva by se nejevilo jako dostačující. V případech, kdy nemajetková újma vznikla nesprávným úředním postupem spočívajícím v porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě, popřípadě přiměřené lhůtě (tedy v průtazích řízení), přihlídně se při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění rovněž ke konkrétním okolnostem případu. Zejména k celkové délce řízení, složitosti řízení, jednání poškozeného, kterým přispěl k průtahům v řízení, a také k tomu, zda využil dostupných prostředků způsobilých odstranit průtahy v řízení, k postupu orgánů veřejné moci během řízení, a konečně k významu předmětu řízení pro poškozeného¹⁵².

Příčinná souvislost

Základním předpokladem vzniku odpovědnosti za škodu je též příčinná souvislost. V našem případě se jedná o to, aby nezákonná nečinnost jako nesprávný úřední postup byla příčinou vzniku škody. Příčinná souvislost je dána tehdy, je-li škoda podle objektivní povahy, obvyklého chodu věcí a zkušeností adekvátním důsledkem nesprávného úředního postupu.¹⁵³ Odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci je konstruována jako odpovědnost objektivní povahy a to

150 § 31, OdpŠk: jde o takové náklady řízení, které byly poškozeným účelně vynaloženy na zrušení nebo změnu nezákonného rozhodnutí nebo na nápravu nesprávného úředního postupu; součástí nákladů řízení jsou též náklady zastoupení. Zahrnují účelně vynaložené hotové výdaje a odměnu za zastupování.

151 § 31a, OdpŠk

152 § 31a odst 3, OdpŠk

153 Svoboda P.: Odpovědnost za škodu způsobenou nezákonnou nečinností veřejné správy, Správní právo, 1999, číslo 4, str. 229.

absolutní.¹⁵⁴ Neznamená to však, že poškozený nemůže nést škodu poměrně, byla-li způsobena také jeho zaviněním¹⁵⁵.

Uplatnění nároku na náhradu škody

Pro uplatnění nároku u soudu je nejdřív potřebné uplatnit nárok podle OdpŠk¹⁵⁶. To znamená, že je nutné nárok uplatnit u ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadu¹⁵⁷. Předběžné projednání nároku je tak v současné době obligatorní i v případě škody způsobené nesprávným úředním postupem. To znamená, že vznikla-li škoda po 13.3.2006 (tj. kdy nabyl účinnost zákon 160/2006) při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a odpovídá za ní stát, je nutné nejdříve uplatnit nárok u příslušného ministerstva nebo jiného ústředního úřadu. Před touto novelou se nárok při škodě způsobené nesprávným postupem mohl uplatnit přímo u soudu. Domáhat se náhrady škody u soudu může poškozený pouze tehdy, pokud do šesti měsíců ode dne uplatnění nebyl jeho nárok plně uspokojen.¹⁵⁸ Smyslem předběžného projednání je umožnit úřadu, aby nárok posoudil a v případě jeho opodstatněnosti jej uspokojil, čímž se má předejít řadě zbytečných soudních sporů.¹⁵⁹ Platí to jenom pro odpovědnost státu. V případě odpovědnosti územních samosprávních celků povinnost předběžně projednat nárok není stanovena.

Zákon sice nestanoví lhůtu, v které je nutné nárok uplatnit, ale limitem je promlčecí lhůta. Nárok na náhradu škody podle tohoto zákona se promlčí za tři roky ode dne, kdy se poškozený dozvěděl o škodě a o tom, kdo za ni odpovídá¹⁶⁰. Při odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím zákon upravuje i objektivní promlčecí dobu, a to desetiletou. Objektivní promlčecí lhůta tak neplatí pro škodu způsobenou nesprávným úředním postupem a taky byla-li způsobena škoda na zdraví. Po dobu předběžného projednání nároku se ale běh promlčecí doby staví.¹⁶¹ Pro úplnost je třeba dodat, že se uplatní také obecná úprava tzv. stavění promlčecí doby podle ustanovení § 112 ObčZ. Uplatní-li poškozený právo u soudu a v zahájeném řízení řádně pokračuje, promlčecí doba po dobu řízení neběží.

154 §2, OdpŠk: Odpovědnosti za škodu podle tohoto zákona se nelze zprostit.

155 Vzhledem k tomu, že platí podpůrně úprava v občanském zákoníku. Srovnej § 441.

156 §14 odst. 2, OdpŠk

157 §6 odst. 1 a 2, OdpŠk je pak podrobněji upraveno u kterého konkrétního úřadu je nutné nárok uplatnit.

158 § 15 odst. 2, OdpŠk

159 Vojtek, P.: Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007. str. 72.

160 § 32 odst. 1, OdpŠk

161 § 35, OdpŠk

Promlčení nároku na poskytnutí zadostiučinění za nemajetkovou újmu má speciální úpravu promlčecí lhůty. Zákon rozlišuje mezi úpravou nemajetkové újmy, která byla způsobena průtahy řízení¹⁶² a mezi ostatními nároky. Jde o kombinaci subjektivní promlčecí doby, která začne běžet od okamžiku, kdy se poškozený dozví, že došlo k nemajetkové újmě (ta je šestiměsíční) a objektivní promlčecí lhůty trvající deset let, přičemž tato lhůta počíná běžet od okamžiku okolnosti, která újmu vyvolala. V případě újmy vyvolané průtahy zákonná úprava stanoví nemožnost skončení promlčecí doby dříve, než za šest měsíců od skončení řízení, v němž k tomuto nesprávnému úřednímu postupu došlo¹⁶³.

Aktivní a pasivní legitimace

Právo na náhradu škody má ten, jemuž byla nesprávným úředním postupem způsobena škoda. Není tedy vůbec podstatné, zda byl poškozený účastníkem řízení, v němž k nesprávnému postupu došlo. Podstatné je, že nárok uplatní ten, kdo byl nesprávným postupem poškozen (komu vznikla škoda).

Ve sporech o náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci státními orgány, úředními osobami nebo územními celky v přenesené působnosti je pasivně věcně legitimovaným subjektem stát, který je v soukromoprávních vztazích právnickou osobou.¹⁶⁴ Vystupuje za něj ta organizační složka, která je k tomu podle zákona příslušná¹⁶⁵. V tomto případě jde o ministerstva a jiné ústřední správní úřady.¹⁶⁶ Tyto orgány jsou oprávněné vystupovat za stát nejen při uplatnění nároku podle §14 odst. 1 OdpŠk, ale i před soudy v občanskoprávním řízení o náhradě škody ve smyslu § 21a odst. 1 písm.b) O.S.Ř.

Sporné řízení, kterým řízení o nároku na náhradu škody je, se zahajuje podáním žaloby. Účastníci řízení jsou určeny podle § 90 O.S.Ř. a je jím žalobce a žalovaný. Důležité pro poškozeného je správně označit žalovaného. V tomto případě bude žaloba směřovat vůči České republice a je nutné označit organizační složku oprávněnou vystupovat za stát. Je to důležité proto, že organizační složka státu nemá způsobilost být účastníkem řízení. Pokud by žaloba směřovala přímo vůči státnímu orgánu, šlo by o neodstranitelný nedostatek podmínky řízení a soud by musel řízení

162 § 13 odst. 1 věty druhé a třetí nebo § 22 odst. 1 věty druhé a třetí, OdpŠk

163 § 32 odst 3, OdpŠk

164 Vojtek, P.: Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 51.

165 Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28.11.1996, sp.zn. 3 Cdon 451/96

166 §6, OdpŠk

zastavit¹⁶⁷. Jestliže žalobce jenom správně neoznačí příslušnou organizační složku, jde o odstranitelnou vadu řízení a soud je povinen se pokusit odstranit vadu této žaloby podle § 43 O.S.Ř.¹⁶⁸ Vymezení ministerstev a jiných ústředních správních orgánů je založeno na odvětvovém principu. A) Ministerstvo spravedlnosti ním bude, kromě jiného, v případě, že došlo k nesprávnému úřednímu postupu 1) v řízení trestním - i při činnosti všech orgánů činných v trestním řízení, 2) v případech, kdy bylo soudem ve správním soudnictví vydáno nezákonné rozhodnutí, jímž soud rozhodl o žalobě proti rozhodnutí územního celku v samostatné působnosti, a v případech, kdy škoda byla způsobena notářem nebo soudním exekutorem. B) příslušný úřad, došlo-li ke škodě v odvětví státní správy, jež náleží do jeho působnosti, a dále v případech, kdy bylo soudem ve správním soudnictví vydáno nezákonné rozhodnutí, jímž soud rozhodl o žalobě proti rozhodnutí vydanému v odvětví státní správy, jež náleží do působnosti tohoto úřadu. V případě, že by nebylo možné určit příslušný úřad podle tohoto klíče, jedná za stát ministerstvo financí.

Odpovědnost podle zvláštních předpisů

Zákonným provedením čl. 36 odst. 3 Listiny je zákon č. 82/ 1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád). Je to obecná úprava odpovědnosti za škodu. Dalšími zákony upravujícími vznik odpovědnosti za škodu při výkonu své činnosti, v poměru speciality, jsou zejména zákony: č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů, č. 555/1992 Sb., č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážní České republiky, ve znění pozdějších předpisů, č. 13/1993 Sb., Celní zákon, ve znění pozdějších předpisů, č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů další. Tyto zákony taky obsahují úpravu odpovědnosti za škodu způsobenou jak nezákonným rozhodnutím, tak i nesprávným úředním postupem. V případě nedostatku výslovné úpravy je nutné použít subsidiárně zákon 82/1998 Sb. OdpŠk¹⁶⁹.

167 103, 104 odst. 1 O.S.Ř.

168 Vojtek, P.: Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 51.

169 Hendrych, D. a kol.: Správní právo Obecná část. 6. vyd. Praha : C.H.Beck, 2006, str. 654.

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 sofistkovat 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.

Seznam literatury

- Barinka, R.: Přiměřená délka řízení podle článku 6 Evropské úmluvy o lidských právech, *Justiční praxe*, 2002, číslo 7.
- Boguszak, J.-Čapek, J.-Gerloch, A.: *Teorie práva*, Eurolex Bohemia, Praha, 2001.
- Brothánková, J., Žiškova, M.: *Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou a výňatky ze souvisejících předpisů*. 2. vydání. Praha: LINDE PRAHA, a.s., 2006.
- Černý, P., Dohnal, V., Korbel, F. a kol.: *Průvodce novým správním řádem s podrobným výkladem a vzory podání*. Praha: LINDE PRAHA, a.s., 2006.
- *Dokumenty Třetího sjezdu právníků československých v Bratislavě 1930*.
- Frumarová, K.: *Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu*. Praha: LINDE PRAHA, a.s., 2005.
- Frumarová, K.: *Nezákonná nečinnost veřejné správy*. *Právní rádce*, 2004, č. 4.
- Frumarová, K.: *Nový prostředek obrany proti nečinnosti veřejné správy*. *Právní rádce*, 2002, č. 1.
- Frumarová, K.: *Vyřizování stížností ve veřejné správě*. *Právní rádce*, 2004, č. 5.
- Frumarová, K.: *Opatření proti nečinnosti*. *Veřejná správa*, 2003, č. 27.
- Gerloch, A.: *Teorie práva*, Dobrá Voda, Aleš Čeněk, 2000.
- Grygar, J.: *Právo na dobrou správu*. *Justiční praxe*, 2002, č. 7.
- Hendrych, D. a kol.: *Správní právo Obecná část*. 6. vyd. Praha: C.H.Beck, 2006.
- Hendrych, D. a kol.: *Správní právo Obecná část*. 7. vyd. Praha: C.H.Beck, 2009.
- Hendrych, D.: *Správní věda – Teorie veřejné správy*. Praha: ASPI, a.s., 2007.
- Hendrych, D. a kol.: *Právní slovník*, 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003.
- Hoetzel, J.: *Samočinné vyřizování správních záležitostí*. *Právník*, 1914, roč. 53.
- Hoetzel J.: *Československé správní právo, část všeobecná*, Praha: Melantrich, 1937.
- Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V.: *Zákon o Ústavním soudu (Komentář)*, Praha, C.H.Beck, 2001.
- Jemenka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008.
- Kadečka Stanislav, Marek David (eds.): *Nový správní řád v praxi krajských úřadů. Sborník ze zimní konference/workshopu*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007.
- Knapp, V a kol.: *Občanské právo hmotné – svazek I*, Praha, Codex, 1995.
- Kadečka, S. a kol. *Správní řád*. Praha: ASPI, a.s., 2006.

- kol. autorů.: Právní slovník, 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003.
- Mates, P. Ochrana před nečinností. Veřejná správa, 2008, č. 4.
- Mikule, V. Nový správní řád je konečně na světě. Právní zpravodaj, 2004, č. 9.
- Mikule, V.: Význam správního soudnictví pro všeobecnou právní kultivaci veřejné správy, Správní právo 1997, č.3-4
- Ondruš R.: SPRÁVNÍ ŘÁD nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami. Praha: LINDE PRAHA, a.s., 2005.
- Pítrová, L. Pomahač, R. Evropské správní soudnictví. 1. vydání. Praha : C. H.Beck, 1998.
- Pomahač,R.: Modality obecné správní žaloby, Justiční praxe 3/2002.
- Pošvár, J.: Nástin správního práva trestního, Praha-Brno: Orbis, 1936.
- Průcha, P.: Správní právo obecná část. 7. vydání. Brno:Masarykova univerzita a Doplněk, 2007.
- Průcha,P.,Pomahač,R.: Lexikon, správní právo I.vydání.Ostrava: Sagit, 2002
- Skulová, S.: Správní právo procesní, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008.
- Sládeček, V. Nečinnost správního orgánu a návaznost soudní ochrany. Správní právo. 2007, č. 4.
- Sládeček, V. Obecné správní právo. Praha: ASPI, a.s., 2005.
- Sládeček, V. Ombudsman, ochrance prav ve veřejne spravě. AUC-Iuridica, 1997, č. 3-4.
- Sládeček, V.: Ombudsman: Charakteristika instituce (část I.), Správní právo, 1998, číslo 1.
- Sládeček, V.: Veřejný ochránce práv: Česká varianta ombudsmana skutečností, Právní rozhledy, 2001, číslo 8.
- Svoboda, P. Fikce správního aktu, devoluce a podobné právní instituty – recept proti průtahům ve správním řízení? Správní právo, 1999, č. 5.
- Svoboda P.: Odpovědnost za škodu způsobenou nezákonnou nečinností veřejné správy, Správní právo, 1999, číslo 4.
- Svoboda P.: Ústavní základy správního řízení v České republice. Praha: Linde Praha a.s., 2007
- Součková, M., Lavický, P., Šišková, S.: Soudní řád správní. Praha: C. H. Beck, 2005.
- Vedral, J.: Správní řád - komentář. Praha: POLYGON, 2006.

- Veselý, T., Sládeček, V.: Stížnosti na Policii v České republice, Správní právo, 1996, číslo 4.
- Vojtek, P.: Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007.
- Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnkova, V., Šolin, M.: Soudní řád správní, Komentář. 1.vydání. Praha: C.H.Beck, 2004.
- Vopálka, V.: Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb. 500/2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative Procedure. Praha: ASPI, a.s., 2005.
- Šturma, P.: Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv. 2., dopl. vyd. Praha: C.H. Beck, 2003.

Použité zkratky

InfZ	zákon č.106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů
Listina	Listina základních práv a svobod, vyhlášená předsednictvem České národní rady dne 16. prosince 1992 jako součásti ústavního pořádku České republiky (č. 2/1993 Sb.), ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.
ObčZ	zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník ve znění pozdějších předpisů
OdpŠk	zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím anebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů
ZVOP	zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů
O.S.Ř.	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
SŘ	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
S.Ř.S.	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
Ústava	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
ZÚS	zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

The protection against illegal inaction of administrative bodies

Public authorities are an important part of a system that ensures the implementation of executive power in the country. These bodies in their activities have the means, characteristic for the executive branch. In carrying out its tasks can significantly interfere in the sphere of legal persons. The democratic rule of law, including Czech Republic, must be the performance of public administration has consistently dominated by the principle of legality. The principle of legality, which is the most important principle for the exercise of public authority, the system provides the legal instruments created by the legislature. This is the so-called guarantee of legality. It is important not only to anchor these legal instruments in the legal system, but also their proper functioning. It is not simple, because the best legal mechanism is being implemented and people can not be ruled out of their never misconduct. It is therefore very important that the instruments which I have at hand a person affected by an infringement. One form of infringement is also illegal inaction. This acts as the administrative authorities are able to significantly intervene in the legal sphere and cause them damage. Do not engage in this work in detail the causes of this meeting, but the means to - to prevent inaction, inaction and eliminate, where appropriate, ensure that the replacement of damage caused as follows. In this work, so me is about the definition of omission by public authorities, described the system of protection against her and the definition of the various legal means of protection in the Czech Republic, according to the grades, as they use a person suffering from illegally inactive authorities. The work is structured according to the logical follow-up of each level of protection in law. The second part is trying on a short definition of public administration and the activities of which is its characteristic. In the third section, an overview of the basic guarantees of legality and the definition of failure and inaction illegal. In Part Five, I want to characterize and describe the basic principles of controlling this activity. It is a principle focus on the activities of administrative bodies that are directly legislated Code of administrative procedure (not all of the principles which control the operation of the public administration). Part six: protection against illegal inaction of administrative bodies, is the backbone of my thesis, because it is closer in the majority of instruments of protection against inaction in the Czech Republic. The seventh section contains repair and satisfaction elements intended for persons affected and damaged by illegal inaction - and the damages to which public

authorities inaction causes. The scope of each individual parts respectively. institutes, I choose depending on how important means of protecting it. Such restriction is necessary, because definition of this phenomenon and describe the legal mechanism that provides protection against him, is a whole cross-section of administrative law. Therefore, it is not possible to pay same of all the means.

The same problem is also affected by the breakdown of work. The issue of inactivity authorities is not new and it has already devoted a lot of publications. The problem however is that the rule of law today amended (the increases) amazing speed and administrative law is part of law, which is probably the most affected. Therefore, the publication dedicated to this phenomenon has usually not completely up to date. I tried as much as possible to use the jurisprudence of the administrative and constitutional justice, which is primarily in administrative law of great importance.

nečinnost, ochrana,
inaction, protection,