



# MASARYKOVA UNIVERZITA PRÁVNICKÁ FAKULTA

## Nečinnost správního orgánu. Správní a soudní ochrana před nečinností

MP701Zk Správní právo procesní  
8. přednáška 7.11.2022

doc.JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.

Katedra správní vědy a správního práva



# Tématem přednášky:

- **Nečinnost, a to nezákonná, a to na straně orgánů VS.**
- **Nutno totiž vzít v úvahu, že:**
  - **Nečinnost správních orgánů („SO“)** může být právem předvídána *(srov. např. správní uvážení, fiktivní rozhodnutí)*.
  - **Nečinnost (resp. „nespolupráci“)** na straně adresátů VS (účastníků řízení, dalších osob) - řešena jinými prostředky (např. k zajištění průběhu a účelu řízení).
  - Pro úplnost nutno zdůraznit, že event. „opožděnost“ ve vydání rozhodnutí či jiného úkonu SO *není obecně nikterak provázána s problematikou nezákonnosti či nesprávnosti* rozhodnutí nebo jiných úkonů (jak byly řešeny v předchozích dvou přednáškách). Je to jiný druh „závady“ při výkonu veřejné správy.



## Východiska:

- Veřejná správa vnímána *jako činnost - aktivita* směřující k naplňování cílů a úkolů veřejné správy (*funkční pojetí*).
- „Nečinnost“ tedy obecně vnímána jako **nežádoucí**, a to mj. z pohledu: základních principů (zásad), zejm.
  - Legality
  - Rychlosti a hospodárnosti
  - Právní jistoty a ochrany legitimního očekávání
  - VS jako služby,

a v evropském kontextu porušující principy *dobré správy* (Doporučení VM RE č.(2007)7, čl. 41 Charty Základních práv EU).



## Obecný požadavek:

- na včasnost projednání a rozhodnutí věci ze strany veřejné správy - jako *součást práva na řádný, spravedlivý proces*.
- nečinnost - potenciálně také zásah do základních práv:
  - zejm. čl. 36/1 a 38/2 Listiny (právo na projednání věci „bez zbytečných průtahů“) (IV. ÚS 114/96, II. ÚS 342/99),
  - příp. čl. 6/1 evropské Úmluvy (právo na projednání věci “v přiměřené lhůtě”).

(POZN.: ESLP - zohledňuje z tohoto pohledu - *trvání řízení* správního, a také následného soudního projednání u vnitrostátních soudů = *celková doba řízení*).

- => **Významné právní důsledky nečinnosti.**



## (Nezákonná) nečinnost /NN/:

- Příčiny různé, nezákonnou nečinnost však **nelegitimizují** (I. ÚS 209/98)- např. nedostatky na straně správního orgánu např. v rovině personální (přetíženost, nezalost, nezkušenost), materiální, technické, apod.





## (Nezákonná) nečinnost:

= porušení povinnosti SO uplatnit zákonem předvídanou činnost , a to v příslušné formě (druhu) činnosti, resp. stanovený postup, mnohdy s právem předvídaným, formalizovaným výsledkem, a to ve lhůtě zákonné, resp. přiměřené.

- **Nezákonnost** = pojmový znak nečinnosti SO:
- jde o „*porušení povinnosti vydat rozhodnutí, či osvědčení* (NSS 5A 170/2002-15).

**NN** se může projevit **ve formě**:

- **průtahů** v řízení (postupu) - tj. nečinnost dosud *trvá*, resp. postup neukončen,
- či **absolutní nečinnosti** (k činnosti vůbec nedošlo, resp. postup nebyl *ani zahájen*).



## Zásada rychlosti ( jako obecný základ a rámec):

- řízení a dalších postupů SO (§ 6/1 SŘ)

- *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).*
- *U správních orgánů („SO“) - zejména v rámci vydávání rozhodnutí, ale také jiných (správních) úkonů či postupů, kde je založena povinnost VS konat (úkony dle části IV., uzavírání VP smluv, přijímání opatření obecné povahy).*



## Úloha stanovení lhůt:

- **Lhůta** = vymezený časový úsek pro předvídaný úkon.
- 
- Úloha - „prostředek prevence“ před nečinností.

**V případě nečinnosti - významné pro určení počátku *nezákonné nečinnosti*.**

### ■ **Lhůty v SŘ** - obecně dle § 6/1:

- pokud výslovně nestanoveny v konkrétním ustanovení (tj. „zákonné“),
- povinnost konat v tzv. **lhůtě přiměřené** (jak rovněž stanoví zákon).  
= neurčitý právní pojem, výklad dle správní praxe a judikatury (vliv např. legitimního očekávání).





## Ochrana před NN ve VS

Nečinnost jako zcela nežádoucí jev (ať již nastala v neprospěch účastníka, či veřejného zájmu),

je ošetřena :

### ■ **systemem prostředků, institutů**

(system = jednotlivé na sebe mohou navazovat, být podmíněny uplatněním předchozího, a to nejen v rámci úpravy činnosti VS).

### ■ **Prostředky povahy:**

- *Prevence,*
- *Restituce,*
- *Kompenzace (satisfakce).*



## Ochrana před NN ve VS

### ■ Ve SŘ :

- kromě obecné **zásady rychlosti**
- **více ustanovení působící k ochraně před nečinností** (více procesních institutů), zejm. v rámci *zásady ofiiality a zásady vyšetřovací*,
- + specifický režim - „*opatření proti nečinnosti*“ (§ 80).

### ■ Dále zejm. **soudní ochrana:**

- správní soudnictví,
- ÚS,
- náhrada škody a nemateriální újmy (z.č. 82/1998 Sb.) jako specifický případ odpovědnosti (příslušné civilní soudy). Zde *nečinnost jako forma nesprávného úředního postupu*.
- ❑ A také Veřejný ochránce práv („*porušení zákonnosti a principů dobré správy*“).



## Ustanovení působící k ochraně ve SŘ:

- Lhůty pro vydání rozhodnutí (viz § 71/2)
  - obecná = **bez zbytečného odkladu** (§ 71/1)
  - **teprve pokud nelze** - nejpozději do **30 dnů** od zahájení řízení, k nimž se připočítává doba (§ 71/3):
    - **a) až 30 dnů** (pokud v řízení uplatněno ústní jednání, místní šetření, předvolání či předvedení, doručování veřejnou vyhláškou, nebo jde-li o zvlášt' složitý případ),
    - **b) nutná k provedení** dožádání, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny.
  - Nedodržení se **nemůže dovolávat účastník, který je způsobil** (§ 71/5).
- Lhůty pro realizaci tzv. jiných úkonů (viz § 154, 155).
- Nutno brát v úvahu také - subsidiární povahu SŘ ve vztahu k postupům dle zvláštních zákonů.



## (další) ustanovení působící k ochraně ve SŘ

- Lhůty pro zahájení a provedení **přezkumného řízení** (§ 94)
- **Povinnost přijímat podněty k zahájení řízení** (§ 42) + **oprávnění žádat nezbytná vysvětlení** (§ 137)
  - Nezahájí-li příslušný SO řízení ve lhůtě **30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení** (*nemusí být okamžik podání podnětu*)
  - Navazuje úprava opatření proti nečinnosti (viz dále).
- **Zajišťovací prostředky** (§ 58 - 63),
- **Zjednodušené postupy** (např. příkaz, příkaz na místě - § 150, řízení na místě - § 143),
- **Mezitímní rozhodnutí a rozhodnutí v části věci** (§ 148)
- *a některá další* (k odstranění nedostatků podání, resp. žádosti)...



## „Opatření proti nečinnosti“ dle § 80 SŘ

- na základě § 6/1 (zásada rychlosti) slouží ke zjednání nápravy, **nečiní-li SO úkony** v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené.

- Jde o konkrétní procesní prostředky pro existující (hrozící) nečinnost.
  
- **Vlastní úprava „Opatření“** - v rámci části II. SŘ, uplatní se však *na jakékoli postupy a úkony SO, na které se vztahuje SŘ (viz § 6/1, 1/1) - NSS 9 As 244/2015,* tedy:
  - *správní řízení v 1. stupni,*
  - *řízení o opravných a dozorčích prostředcích,*
  - *postupy podle části IV., V., VI.,*
  - *i na vyřizování stížností podle § 175.*



## Opatření proti nečinnosti (§ 80)

- K přijetí opatření - příslušný nadřízený SO (projev dozorové funkce).
- **I proti nečinnosti nadřízeného SO.**
  - včetně nečinnosti ústředního správního úřadu - byť poněkud sporné (*viz 8 Ans 2/2012 a disenty*).
- § 80/1-3 podmínky uplatnění,
- § 80/4 a) - d) jednotlivá opatření proti nečinnosti („typy“)-
- Je přijímáno **z moci úřední** (§ 80/1-3) nebo **na základě žádosti** (§ 80/3 in fine).



## Opatření proti nečinnosti (§ 80):

### ■ Z moci úřední:

- **§ 80/1** „Nevydá-li *správní orgán rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě*, nadřízený *správní orgán* učiní z moci úřední opatření proti nečinnosti, *jakmile se o tom dozví.*“
- **§ 80/2** „Opatření proti nečinnosti učiní nadřízený *správní orgán* i tehdy, *nezahájí-li příslušný správní orgán řízení ve lhůtě 30 dnů* ode dne, *kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední.*“
- **§ 80/3** „Opatření proti nečinnosti může nadřízený *správní orgán* učinit i v případě, *kdy je z okolností zjevné, že věcně a místně příslušný správní orgán nedodrží lhůtu stanovenou pro vydání rozhodnutí o žádosti nebo zahájit řízení z moci úřední anebo v řízení řádně pokračovat.*“



## Opatření proti nečinnosti (§ 80)

### ■ Na základě žádosti

- § 80/3 „*Po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí může žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podat účastník.*“
- Podání podle § 37 - způsob, náležitosti.
- Sporné, zda závazné označení typu požadovaného opatření.
- O žádosti se rozhoduje usnesením (§ 80/6).
- A to ve lhůtách podle § 71/1 (9 Ans 8/2009).
- Nelze se odvolat, ale lze *žalobu proti nečinnosti* (viz dále).





## Opatření proti nečinnosti (§ 80)

### ■ Druhy opatření ze strany nadřízeného SO:

- § 80/4 a) „*přikázat* nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě *učinil potřebná opatření* ke zjednání nápravy *nebo vydal rozhodnutí*“
- Pozn.: Přikázání (příkaz) projevem „vnitřního vztahu“ mezi SO
- Méně „represivní“ než následující:
- § 80/4 b) „*usnesením převzít věc a rozhodnout* namísto *nečinného správního orgánu*“
- = Zvláštní varianta atrakce.



## Opatření proti nečinnosti (§ 80)

### ■ (další) varianty opatření:

- § 80/4 c) „usnesením **pověřit jiný správní orgán** ve svém správním obvodu vedením řízení“
- Zvláštní varianta **delegace**.
  
- § 80/4 d) „usnesením přiměřeně **prodloužit zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí**, lze-li důvodně předpokládat, že správní orgán v prodloužené lhůtě vydá rozhodnutí ve věci, a je-li takový postup pro účastníky výhodnější; přitom přihlíží ke lhůtám uvedeným v § 71 odst. 3“
- **Prodloužit**, nikoli prodlužovat...
- I na podnět SO vedoucího řízení.



## Opatření proti nečinnosti (§ 80)

- Výběr konkrétního opatření - *jde-li tedy o opatření z moci úřední* - provádí nadřízený SO podle svého uvážení.
- *Zásada procesní ekonomie.*
- *Návaznost i kombinace použití typů opatření.*
- „Forma“ přijatých opatření - mimo příkazu také usnesení.
- Účastníci, kterým se usnesení oznamuje, *se mohou odvolat* (bez suspenzivního účinku).
- Typy pod písm. b) a c) NELZE - vůči orgánům ÚSC při výkonu samostatné působnosti (*ochrana práva na samosprávu*).



## Soudní ochrana před nečinností VS

- Před SŘS neexistence správněsoudní ochrany před nečinností => **kritika (zejm. viz Pl. ÚS 16/99)**
- SŘS - „dvojkolejnost“ **soudní ochrany před nečinností**
  - **Ochrana/žaloba/ proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 - 81),**
  - **A také řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 - 87).**
- Dále potenciálně **ústavní stížnost** (možné dotčení čl. 36/1 a 38/2 Listiny) či **stížnost k ESLP** (čl. 6/1 Úmluvy)
  - *Princip subsidiarity soudní ochrany* (avšak pouze tam, kde VS má účinný prostředek k ochraně - musí být využit - RS NSS 1 Afs 58/2017).



## Soudní ochrana před nečinností VS

- Ochrana proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 - 81 SŘS):
  - Pouze *proti nevydání rozhodnutí ve věci samé* nebo *osvědčení*, nikoli všem formám nečinnosti.
  - Ochrana - subjektivnímu veřejnému právu procesnímu - tedy i pokud hmotněprávní nárok v řízení *soukromoprávní povahy* (5 As 31/2003).
  
- Nevydání „rozhodnutí“:
  - Meritorní, nikoli procesní
  - *Ve smyslu definice v § 65 SŘS:*
    - Zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva a povinnosti
    - Způsobilé zkrátit na právech žalobce
    - + *materiální pojetí rozhodnutí*



## Soudní ochrana před nečinností VS

- Ochrana proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 - 81 SŘS):
  
- Nevydání „osvědčení“ (potvrzení)
  - Nedefinované, tzv. *jiný správní úkon*
  - Osvědčením se osvědčují (potvrzují) skutečnosti úředně zřejmé, a to buď skutkové, nebo právní (*I. ÚS 618/04*)
  
  - Na rozdíl od deklaratorních aktů (rozhodnutí dle § 141 a 142 SŘ) potvrzované skutečnosti nejsou sporné.
  - V řadě řízení *podkladem pro budoucí rozhodnutí*.
  - Veřejná listina.



## Soudní ochrana před nečinností VS

- **Ochrana proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 - 81 SŘS):**
- **Žalobní výluka (§ 79) pro fiktivní rozhodnutí (zpravidla rozhodnutím podle § 65) = odmítnutí žaloby (1 Ans 5/2007)**
- **Dále nelze použít zejm. v případech:**
  - Vydání rozhodnutí v řízení, jež nebylo zahájeno a *které lze zahájit jen z moci úřední (3 Ans 1/2009)*,
  - Zahájení řízení o *mimořádném opravném prostředku*, které lze zahájit pouze z moci úřední (4 Ans 3/2009),
  - Vydání rozhodnutí ve věci samé, bylo-li *správní řízení pravomocně zastaveno (2 Ans 5/2006)*.



## Soudní ochrana před nečinností VS

- **Ochrana proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 - 81 SŘS):**
  
- **Podmínka přípustnosti = *bezvýsledné vyčerpání prostředků* (zákonných), k ochraně proti nečinnosti“:**
  - **Opatření proti nečinnosti na žádost (§ 80/3 SŘ),** případně obdobné prostředky ve zvláštních zákonech.
  - **V zásadě 3 možnosti situace „vyčerpání“ opatření:**
    - *Nadřízený SO nekoná (lhůta podle SŘ),*
    - *Nečinný SO i nadále nekoná,*
    - *Nadřízený SO zamítne žádost.*
  
- **Pokud žaloba předčasně, soud povinen vyčkat (2 Ans 5/2009).**





## Soudní ochrana před nečinností VS

- **Lhůta** = 1 rok od počátku nečinnosti.
- **Rozsudkem** - je-li návrh důvodný, soud uloží SO povinnost **vydat** a stanoví k tomu **přiměřenou lhůtu**, (ne však delší, než kterou určuje zvláštní zákon)
- **Ostatní formy nečinnosti...**
- Dle ÚS = **nezákonný zásah**, resp. spadají pod § 82 - 87 SŘS (**I. ÚS 618/04**).
- Potvrdil - rozšířený senát NSS (**7 Aps 3/2008**) - **zásahem také nečinnost**.
- => **Řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu.**



## Studijní literatura:

Skulová, S., a kol.:

*Správní právo procesní, 4. aktualizované a rozšířené vydání.* Plzeň: Vydavatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2020, str.: 269 - 285.

---