

- **Nečinnost správního orgánu.**
- **Správní a soudní ochrana před nečinností**

MP701Zk Správní právo procesní
8. přednáška 11.11.2024
doc. JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.

I. Nečinnost správního orgánu

Předmět zájmu:

- **Nečinnost, a to nezákonná, a to na straně orgánů veřejné správy („VS“).**
- **Nutno totiž vzít v úvahu, že:**
 - **nečinnost správních orgánů („SO“)** může být **právem předvídána**
(srov. např. správní uvážení, fiktivní rozhodnutí).
 - **„nečinnost“** (resp. „nespolupráce“) může nastat **na straně adresátů VS** (účastníků řízení, dalších osob)
 - řešena jinými prostředky - např. k zajištění průběhu a účelu řízení.

Východiska:

- **Veřejná správa** vnímána **jako činnost – aktivita**, a to
- směřující k naplňování **cílů a úkolů veřejné správy** (*funkční pojetí*).
- „**Nečinnost**“ tedy obecně vnímána jako **nežádoucí**, a to mj. z pohledu:
základních principů (zásad) pro působení VS, 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- očekávání u VS:

- 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),
 - event. **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)- nedostatky na straně správního orgánu, **např.** v rovině personální (přetíženost, neznalost, nezkušenost), materiální, technické (srov. problémy s digitalizací staveb. řízení), 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 ve dvojí 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** (tj zprav. ve spr.řízení), **ale také jiných (správních) úkonů či postupů,**
- *kdy je založena **povinnost VS konat** (úkony dle části IV., uzavírání VP smluv, přijímání opatření obecné povahy).*

/POZN.: V případě **SU** – povinnost je užít, nikoliv na konkrétní výsledek. – srov. 2. přednáška v SP II/

Úloha stanovení lhůt:

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

V případě nečinnosti – významné 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:

– A. Ve SŘ :

- kromě obecné **zásady rychlosti**
- lze identifikovat více ustanovení působící k ochraně před nečinností (více procesních institutů),
- + specifický režim – „**opatření proti nečinnosti**“ (§ 80).

– B. Dále zejm. soudní ochrana:

- správní soudnictví,
- ÚS,
- náhrada škody a nemater. újmy (z.č. 82/1998 Sb.) jako specifický případ odpovědnosti (příslušné **civilní soudy**).
- C. Veřejný ochránce práv („porušení zákonnosti a principů dobré správy“).

A. 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 zvlášť složitý případ),
 - **b) nutná k provedení** dožádání, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny.
 - Nedodržení se **nemůže dovolávat úč., 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 SO 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 to 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 řešení existující (hrozící) nečinnosti.
 - 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), 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):

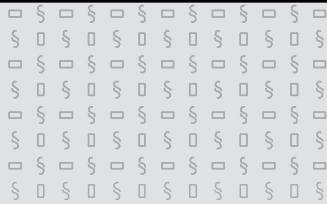
– Z moci úřední:

- **§ 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

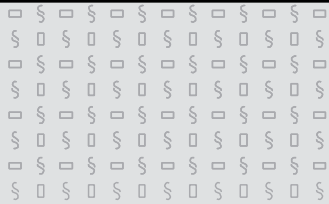
- § 80/3 „*Po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí může žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podat účastník.*“
- Podání podle § 37 - **způsob, náležitosti.**
- Sporné, **zda závazné označení** typu požadovaného opatření.
- O žádosti se rozhoduje **usnesením** (§ 80/6).
A to ve lhůtách podle §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



Opatření proti nečinnosti (§ 80)

■ Druhy opatření:

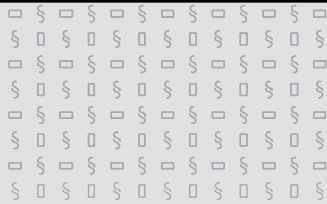
- **§ 80/4 a)** „**přikázat** nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě **učinil potřebná opatření** ke zjednání nápravy **nebo vydal rozhodnutí**“
- **Přikázání (příkaz)** projevem „vnitřního vztahu“ mezi SO
- Méně „represivní“ než následující:
- **§ 80/4 b)** „**usnesením převzít věc a rozhodnout**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



Opatření proti nečinnosti (§ 80)

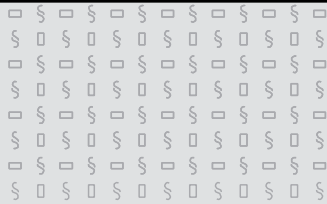
■ (další) varianty opatření:

- **§ 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.“ (= **prolongace**)
- **Prodloužit**, nikoli prodlužovat...
- I na podnět SO vedoucího řízení.



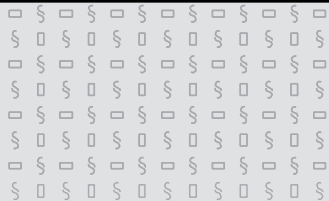
Opatření proti nečinnosti (§ 80)

- 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).



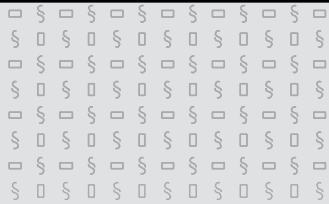
Soudní ochrana před nečinností VS

- Před SŘS neexistence správněsoudní ochrany před nečinností => kritika (zejm. viz Pl. ÚS 16/99)
- SŘS - „dvojkolejnost“ soudní ochrany před nečinností
 - Ochrana **proti nečinnosti** správního orgánu (§ 79 - 81)
 - 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.*



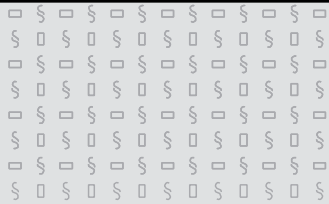
Soudní ochrana před nečinností VS

- Ochrana (**žaloba**) proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 - 81 SŘS):
 - Pouze *proti nevydání rozhodnutí ve věci samé* nebo *osvědčení*, **nikoliv** vůči **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 povahy,
 - *Ve smyslu § 65 SŘS:*
 - Zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva a povinnosti
 - Způsobilé zkrátit na právech žalobce
 - = *materiální pojetí rozhodnutí*



Soudní ochrana před nečinností VS

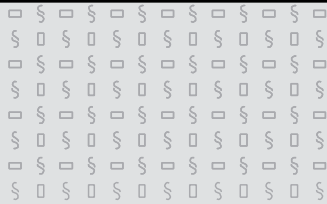
- Vůči nevydání „osvědčení“ (potvrzení):
 - Nedefinované, tzv. *jiný správní úkon*
 - Osvědčením se osvědčují (potvrzují) skutečnosti úředně zřejmé, a to buď skutkové, nebo právní (*I. ÚS 618/04*)
- *Na rozdíl* od deklaratorních aktů (rozhodnutí dle § 141 a 142 SŘ) potvrzované skutečnosti **nejsou sporné**.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



Soudní ochrana před nečinností VS

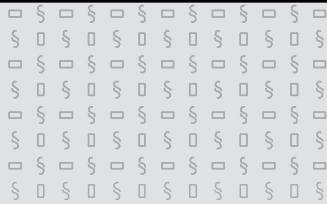
- Žalobní výluka (§ 79) pro fiktivní rozhodnutí (zpravidla rozhodnutím podle § 65) = odmítnutí žaloby (1 Ans 5/2007)

- 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

- **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“** prostředků:
 - *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.**

Otázky k zamyšlení a zodpovězení:

- 1. Lze nečinnost správního orgánu vždy považovat za nezákonnou, a z jakých důvodů ?
- 2. Které z obecných zásad činnosti jsou, resp. mohou být, nezákonnou nečinností správního orgánu porušeny ?
- 3. Jaké jsou ústavní a evropské základy vnímání a řešení nezákonné nečinnosti správních orgánů ?
- 4. Co je obsahem a účelem zásady rychlosti, a na které procesní postupy se vztahuje ?
- 5. Jaká procesní řešení či prostředky představují v úpravě správního řádu prevenci před nezákonnou nečinností správního orgánu ?
- 6. Jak jsou nastaveny lhůty pro vydání rozhodnutí ve správním řízení, jaké se uplatňují u dalších postupů ? Jak se v otázce lhůt může projevit subsidiarita správního řádu ?
- 7. Jak jsou nastavena konkrétní opatření proti nečinnosti, a kdo může iniciovat jejich využití ?
- 8. Jakou najdeme souvislost mezi opatřeními proti nečinnosti v režimu správního řádu, a soudní ochranou před nečinností v režimu soudního řádu správního ?
- 9. Jak je celkově nastavena soudní ochrana před nečinností, a jaké jsou vztahy mezi jednotlivými režimy soudní ochrany ?

Studijní literatura:

Skulová, S., a kol.:

Správní právo procesní, 4. aktualizované a rozšířené vydání. Plzeň: Vydavatelství Čeněk, 2020

str.: 269 – 285.