

SBORNÍK
Z MEZINÁRODNÍ KONFERENCE

Nečinnost ve veřejné správě



KANCELÁŘ
VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

**SBORNÍK
Z MEZINÁRODNÍ KONFERENCE**

NEČINNOST VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

**SBORNÍK
Z MEZINÁRODNÍ KONFERENCE**

Nečinnost ve veřejné správě

Sborník z 6. letní mezinárodní konference
uskutečněné pod záštitou

JUDr. Pavla Varvařovského, veřejného ochránce práv,
a prof. JUDr. Naděždy Rozehnalové, CSc.,
děkanky Právnické fakulty Masarykovy univerzity,
ve dnech 23. až 24. června 2011 v Kroměříži

Editoři: Stanislav Kadečka, Alena Kliková,
Kateřina Valachová, Filip Glotzmann



KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

Nečinnost ve veřejné správě

Editoři:

Stanislav Kadečka, Alena Kliková, Kateřina Valachová, Filip Glotzmann

Sborník z 6. letní mezinárodní konference uskutečněné pod záštitou JUDr. Pavla Varvařovského, veřejného ochránce práv, a prof. JUDr. Naděždy Rozehnalové, CSc., děkanky Právnické fakulty Masarykovy univerzity, ve dnech 23. až 24. června 2011 v Kroměříži

© Kancelář veřejného ochránce práv, 2012

Adresa:

Kancelář veřejného ochránce práv, Údolní 39, 602 00 Brno
tel. 452 542 888, fax: 542 542 112, e-mail: podatelna@ochrance.cz,
www.ochrance.cz

Vydala Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer ČR, a. s., se sídlem U Nákladového nádraží 6, 130 00 Praha 3. Odpovědná redaktorka Marie Novotná; tel.: 246 040 444, fax: 246 040 401, e-mail: knihy@wkcr.cz, www.wkcr.cz.

ISBN 978-80-7357-917-3 (brož.)

ISBN 978-80-7357-950-0 (pdf)

OBSAH

I.	Slovo editorů	9
II.	Úvodní slovo Pavla Varvařovského, veřejného ochránce práv	12
III.	Úvodní slovo Naděždy Rozehnalové, děkanky Právnické fakulty MU	15
A.	MEZINÁRODNÍ, ÚSTAVNÍ A TEORETICKÝ RÁMEC PRÁVA NA PŘIMĚŘENOU DÉLKU ŘÍZENÍ	17
IV.	Právo na přiměřenou délku řízení v judikatuře Ústavního soudu Ivo Pospíšil	19
V.	Právo na přiměřenou délku řízení podle Evropské úmluvy o lidských právech Vít A. Schorm	28
VI.	Ústavnoprávní základy proti nečinnosti veřejnej správy v Slovenskej republike Matej Horvat, Hana Magurová	35
VII.	Nečinnosť ako príčina nevykonalnosti práv a povinností v oblasti verejnej správy Katarína Tothová	47
B.	PROSTŘEDKY OBRANY PŘED NEČINNOSTÍ	55
VIII.	Prostředky obrany před nečinností podle správního řádu Petr Průcha	57
IX.	Stížnosti jako prostředek právní ochrany před nečinností ve veřejné správě Kateřina Frumarová	64
X.	Vybrané aspekty ochrany před nečinností ve správním procesu Petr Kolman	74
XI.	Nečinnosť a tzv. neformální správní řízení podle části čtvrté správního řádu Rudolf Rys	83

XII. K některým aspektům právní úpravy řešení nečinnosti správního orgánu, zejména dle správního řádu	
Miroslav Mocek -----	88
XIII. Poskytování metodické pomoci a aplikace opatření proti nečinnosti ze strany ústředních orgánů státní správy z pohledu odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra	
Petr Prokop -----	104
XIV. Předcházení nečinnosti v oblasti státní správy	
Jitka Seitlová -----	108
XV. Poznámka k zahájení řízení o pozemkových úpravách v územích s nedokončeným scelováním jako povinnosti pozemkového úřadu	
Ivana Průchová -----	119
XVI. Nečinnost stavebních úřadů v případech nařizování odstranění stavby	
Alena Kliková -----	125
XVII. Lze se dopustit nečinnosti postupem v souladu s rozhodnutím správního soudu?	
Ivo Krýsa -----	129
XVIII. Problémy nečinnosti veřejné správy při projednávání správních deliktů	
Martin Kopecký -----	134
XIX. Kvalita práva ako dôvod nečinnosti správnych orgánov	
Mária Srebalová -----	139
XX. Nečinnosť verejnej správy z pohľadu ničotných individuálnych správnych aktov	
Matej Horvat -----	149
XXI. Ochrana před nečinností ve veřejné správě poskytovaná ve správním soudnictví z historického pohledu	
Pavel Vetešník, Pavel Pohorský -----	158
XXII. Žaloba proti nečinnosti orgánu veřejné správy podle polské právní úpravy jako možná inspirace pro českého zákonodárce?	
David Kryška -----	165
XXIII. Podmienka vyčerpania všetkých prostriedkov ako predpoklad k podaniu žaloby o nečinnosť voči orgánu verejnej správy v Slovenskej republike	
Juraj Vačok -----	175

C.	ODŠKODŇOVÁNÍ ZA NEČINNOST VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ	185
XXIV.	Ústavní rámec a úvahy de lege ferenda v oblasti odpovědnosti státu za nezákonné rozhodnutí a nesprávný úřední postup	
	Stanislav Polčák	187
XXV.	Problémy zodpovednosti orgánov územnej samosprávy za škodu spôsobenú pri prenesenom výkone štátnej správy	
	Marián Ševčík	191
XXVI.	Právní regulace odškodňování za nečinnost ve veřejné správě	
	Petr Vojtek	199
XXVII.	Rozlišování mezi přiměřeným zadostiučiněním a náhradou škody	
	Tereza Němcová-Čáslavská	211
XXVIII.	Odpovědnost státu za nesprávný úřední postup podle zákona č. 82/1998 Sb. při provádění srážek z důchodu Českou správou sociálního zabezpečení na základě usnesení soudu o nařízení exekuce nebo exekučního příkazu	
	Jiří Hrubý	216
XXIX.	Veřejnoprávnost procesu předběžného posouzení nároku na odškodnění	
	Kateřina Valachová	224
PŘÍLOHY		231
XXX.	Principy dobré správy	233
XXXI.	Desatero dobré praxe podle ombudsmana pro posouzení žádostí o odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup	237
Rejstřík		242

Motto

„Činností nerozumí se bujné činění úkonů všelikých, jež však toho, kdo se na úřad veřejný obrací, uspokojiti nemohou a leckdy ani nemíní.“

JUDr. Pavel Varvařovský, veřejný ochránce práv, Kroměříž 2011

Nečinnost ve veřejné správě je jevem nežádoucím, který nespočívá pouze v prostém nedodržení lhůt pro vydání rozhodnutí podle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších právních předpisů (dále správní řád). Příčiny je třeba hledat často v systémových nedostatcích samotné organizace, funkčnosti a efektivity veřejné správy.

Nedostatečné odborné, personální či materiální zajištění výkonu veřejné správy lze ovlivnit také stále odkládaným dokončením reformy veřejné správy nebo správně nastavenou právní regulací v zákoně o státní službě, obecním a krajském zřízení atd.

Klíčovými prostředky ochrany před nečinností ve veřejné správě jsou stížnost a opatření proti nečinnosti podle správního řádu, dále žaloba proti nečinnosti a žaloba proti nezákonnému zásahu podle zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších právních předpisů (dále soudní řád správní). Doplnkovým institutem ochrany je podnět veřejnému ochránci práv k odstranění nečinnosti podle zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále zákon o veřejném ochránci práv).

Veřejný ochránce práv působí podle zákona o veřejném ochránci práv mimo jiné k ochraně osob před nezákonným jednáním úřadů nebo před jejich nečinností. Současně je povolán postihovat ty případy, kdy úřady nepostupují v souladu s principy dobré správy.

Z šetření veřejného ochránce práv vyplývá, že nečinnost je nejčastějším pochybením v praxi úřadů. Forem nečinnosti je celá řada a její příčiny často leží v nedokonalosti právní úpravy, která způsobuje u úřadů nejistotu, jak správně procesně či hmotněprávně postupovat, nebo která neobsahuje účinné prostředky obrany před nečinností či zakládá negativní kompetenční konflikty.

To je výzva pro akademickou obec, aby definovala, jakých změn je třeba, aby se nositelé subjektivních veřejných práv domohli zahájení řízení, jednotlivých úkonů a vydání správních rozhodnutí ve lhůtách, které odpovídají jejich právu na přiměřenou délku řízení.

Právo na přiměřenou délku řízení jako součást práva na spravedlivý proces interpretují ve své judikatuře jak správní soudy, tak Ústavní soud i Evropský soud pro lidská práva.

Meřítkem hodnocení veřejného ochránce práv, zda došlo či nedošlo k nečinnosti ve veřejné správě, je také naplnění principu včasnosti. Ten definoval JUDr. Otakar Motejl, první veřejný ochránce práv, v roce 2006¹ jako jeden z deseti principů dobré správy takto: „Úřad vyřídí každé podání osoby v rozumném a přiměřeném čase bez zbytečných průtahů. Jestliže si vyřízení vyžádá delší dobu, než je obvyklé, úřad o tom osobu vždy vyrozumí, přičemž uvede důvody prodlevy a předpokládaný termín, kdy bude podání vyřízeno. Pokud může mít rozhodnutí úřadu vliv na výsledek jiného řízení, snaží se úřad rozhodnout ještě před ukončením tohoto souvisejícího řízení. O svém postupu ve věci uvědomí včas úřady, pro které je výsledek jeho řízení důležitý. U řízení zahajovaných z vlastního podnětu zahájí úřad řízení bezodkladně, jakmile se dozví o důvodu pro jeho zahájení, a dokončí ho v takovém čase, aby bylo dosaženo jeho účelu.“

Odstupem času je namístě, aby byl tento princip dobré správy podrobněji rozpracován a stal se aktuálním vodítkem pro úřady, jak usilovat o dobrou správu, která nespočívá „pouze“ v dodržení zákonnosti.

V případech nečinnosti je namístě také úvaha o odškodnění osoby, která byla nečinností poškozena. Právní rámec odškodňování nalezneme v zákoně 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), ve znění pozdějších právních předpisů (dále zákon o odškodňování).

Jedná se také o jednu z možností, které ochránce má k naplnění svých úkolů. Může příslušnému ministerstvu nebo jinému ústřednímu správnímu úřadu doporučit, aby poskytlo náhradu škody či přiměřené zadostiučinění vzniklé nezákonností nebo nečinností některého z jemu podřízených úřadů.

Veřejný ochránce práv zjistil nejednotný postup ministerstev při posuzování žádostí o odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup, nečinnost při jejich vyřizování a nepředvídatelnost posuzování. Zvláště chybná praxe panuje při posuzování žádostí o přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu. Z těchto důvodů JUDr. Pavel Varvařovský, veřejný ochránce práv, formuloval v říjnu 2010 Destatero dobré praxe pro posouzení žádostí o odškodnění. Dal tak najevo, na základě jakých kritérií bude správnost postupu ministerstev posuzovat a co žadatelé o odškodnění mohou po ministerstvu požadovat.

Tento sborník, který je rozšířeným odrazem 6. letní mezinárodní konference Nečinnost ve veřejné správě, uskutečněné ve dnech 23. až 24. června 2011 v Kroměříži, si klade za cíl analyzovat a vyhodnotit právní regulaci prostředků obrany před nečinností ve veřejné správě, porovnat právní

¹ Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2006, s. 113 a násl., www.ochrance.cz

úpravu *de lege lata* s teoretickými východisky, stejně jako se zkušenostmi Slovenské republiky a formulovat doporučení praxi (legislativní i veřejnosprávní).

Odpovědět by tak měl především na následující otázky:

- Odpovídají prostředky obrany před nečinností ve veřejné správě (státní správě a samosprávě) v České republice základním teoretickým postulátům a aktuálním ústavněprávním a mezinárodněprávním požadavkům?
- Jaká je úloha správního soudnictví v obraně před nečinností v moderním demokratickém právním státě a odpovídá této úloze česká právní regulace?
- Jaké jsou aktuální příčiny nečinnosti ve veřejné správě?
- V čem spočívají právní či faktické překážky pro účinné uplatnění obrany před nečinností?
- Je nezbytná změna právní úpravy a v jaké podobě?

S odkazem na shora uvedené jsme do sborníku zařadili jako jeho přílohy také Desatero principů dobré správy a Desatero dobré praxe pro posouzení žádostí o odškodnění, která formuloval veřejný ochránce práv.

Jsme velmi rádi, že pokračujeme v tradici pravidelných letních mezinárodních konferencí. Tento sborník by pak rád byl tou nejlepší pozvánkou na následující konferenci.

*Stanislav Kadečka, Alena Kliková,
Kateřina Valachová, Filip Glotzmann*

II.

Úvodní slovo Pavla Varvařovského, veřejného ochránce práv

Dobrý den, dámy a pánové, kolegyně a kolegové,

když jsem byl jakýmsi řízením osudu zvolen nástupcem JUDr. Otakara Mo-tejla, říkal jsem si, pokud jde o právní erudici, že to zvládnu. Netušil jsem ale, že budu muset zahajovat konference, navštěvovat velvyslanectví, přijímat zahraniční návštěvy. Pokud bych se tedy dopustil nějakého prohřešku proti diplomatické etiketě, tak mi odpusťte.

Vítám Vás na již tradiční 6. letní konferenci, která původně byla pořádána na půdě akademické na Právnické fakultě Masarykovy univerzity, v poslední době zde, v Justiční akademii v Kroměříži. Víím, že jsou zde osoby významné, a abych nikoho neurazil a abych neporušil pořadí, tak si dovolím přivítat Vás všechny najednou, a poněvadž je to konference mezinárodní, zvláště srdečně přivítat naše kolegy a přátele ze Slovenské republiky – víítejte nám.

Pokud přistoupím k tématu naší konference, přemýšlel jsem, čím bych ji zahájil, čím bych začal. Vzal jsem si Ottův slovník naučný. Projevy nečtu, poněvadž už za mlada mi utkvělo, že pan Werich říkal, že neví, co říkal Napoleon vojákům před bitvou u Slavkova, ale jedno ví jistě, že to nečetl. Do-volím si ale přečíst krásnou definici profesora Pražáka ze slovníku z roku 1888 a tím začít. *„Administrace je z činností, která sice pohybovati se musí vždy v mezích zákona a práva, která však uvnitř těchto mezí jest činností volnou se zřetelem k poměrům a potřebám života skutečného.“* A pokračuje: *„... tím, že novější doba na státě mnohem více požaduje než doba starší, ovšem valně se rozšíří agendy administrační a zdá se, že přirozený postup poměrů společenských ještě další rozšíření agend těchto bude chtíti v zápě-tí.“* Uplynulo 120 let, nevím, co by napsal pan profesor Pražák dnes, zdá se mi, že agend těchto neubylo, ale všimněme si, že ve zjednodušené podobě činností rozumí se něco aktivního. Já si troufám říci ze své čtyřicetileté právnícké zkušenosti, byť přerušené pěti lety svobody v důchodě, že nečin-nost lze činit nikoliv pouze nekonáním, ale i četnými úkony, řekl bych velmi frekventovanými, které však k ničemu nevedou. Takže jsem si dovolil tu

definici profesora Pražáka doplnit. Poněvadž nečinnost jsem v Ottově slovníku naučném nenašel, pokusím se zachovat tam použitý jazyk. Mohlo by to znít asi takto: „*Činností nerozumí se bujně činění úkonů všelikých, jež však toho, kdo se na úřad veřejný obrací, uspokojiti nemohou a leckdy ani nemíní.*“

Budeme si povídat o nečinnosti veřejné správy, a aby to nevypadalo, že této nelibé aktivity, respektive neaktivity se dopouští pouze moc výkonná, tak bych si dovolil poukázat na to, že samozřejmě nečinnost je vlastní všem třem mocím ve státě, přičemž nejvíce se hovoří o moci výkonné i o moci soudní. Moc legislativní jaksi zůstává stranou, jako by se tím dával, řekl bych, puvoár jejich názoru, že jsou mocí ve státě nejlepší či nejsilnější. Tak tomu samozřejmě není. Takže já si dovolím připomenout, že i moc zákonodárná je mnohdy, řekl bych, na oko velmi činná, leč její dluhy jsou nemalé. Pokud jde o dluhy ústavní, rozdělím je na tři kategorie. Česká ústava nabývá účinnosti 1. ledna 1993 a počítá s tím, že máme senát, krajské zřízení a v soustavě soudů Nejvyšší správní soud. Senát vzniká v roce 1996, krajské zřízení v roce 2000 a Nejvyšší správní soud vzniká na základě zákona z roku 2002, tedy takřka po deseti letech. Pak zde máme nenaplněný čl. 79 odst. 2 Ústavy, který říká, že právní poměry zaměstnanců ministerstev a jiných ústředních orgánů upraví zákon. Nepochybně tím není míněn zákoník práce, je tím míněn zákon zvláštní, už tím, že se mluví o státních zaměstnancích. Tento zákon spatřil světlo světa v roce 2002 jako tzv. služební zákon, dodnes nenabyl účinnosti a obávám se, že ani nenabude. A pak máme dva resty totální, Ústava počítá s tím, že vyjde zákon tzv. stykový, tady prosím o pozornost, jde o styk obou komor Parlamentu ČR, tento zákon dosud nemáme a v plné své kráse se jeho absence projevila při poslední volbě prezidenta ČR, kdy jeden den byl věnován tomu, zda se volí veřejně či tajně. A konečně absenci posledního zákona předvídaného nikoli Ústavou, ale Listinou základních lidských práv a svobod v čl. 27 odst. 4 jsme si mohli ověřit přesně před týdnem, kdy propukla stávka, která rozhodně nebyla stávkou v rámci kolektivního vyjednávání a vzešla z toho velká diskuse o tom, co se může a co se nemůže. Zasáhla do toho i moc soudní. Takže nepochybně i tento článek říkájící, že právo na stávku se zaručuje a že bližší podrobnosti stanoví zákon, není naplněn zákonem o kolektivním vyjednávání. Takže i legislativní moc či moc zákonodárná má své resty a dluhy a její nečinnost se liší, řekl bych, od nečinnosti veřejné správy pouze tím, že zatímco veřejná správa je leckdy dotčena z důvodu těžko identifikovatelných, zde ty resty lze označit tak, že si žádná z vlád nechtěla s touto problematikou páliť prsty.

A poněvadž jsem jako veřejný ochránce práv nezávislý a nestranný (já v žádné straně nikdy nebyl), troufám si říci, že je to napříč všemi stranami. Pokud nedostatek úpravy stávky budou nyní házet jedna ze stran na

NEČINNOST VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

druhou, levá na pravou a pravá na levou, tak v tomto směru byly levé všechny. Takže Vy se budete věnovat nečinnosti veřejné správy, já jsem si jenom dovolil připomenout, aby z toho nevyšla veřejná správa jako ta, kde nečinnost převažuje. Všechny tři moci mají svým způsobem „máslo na hlavě“. Děkuji Vám a ještě jednou Vás tu srdečně vítám.

*JUDr. Pavel Varvařovský,
veřejný ochránce práv*

III.

Úvodní slovo Naděždy Rozehnalové, děkanky Právnické fakulty MU

Dobrý den, dámy a pánové,

dovolte mi, abych uzavřela tento blok zdravicí za druhého z pořadatelů, za Právnickou fakultu Masarykovy univerzity. Nebudu se pouštět na tenký led administrativního práva nebo správního práva, byť tedy v celé řadě svých činností v nich působím. Realizace akademických svobod a průnik správního práva do oblasti vysokého školství mohou být předmětem velké diskuse. To může být podnětem panu předsedajícím konference nebo pořadateli konference.

Nebudu se tam pouštět, protože na toto připravená nejsem, spíše jenom několik slov směrem k fakultě a směrem ke konferencím. Právnická fakulta se hlásí k pořádání takových akcí, protože se domníváme, že fakulta má být nejenom centrem vzdělávacím a centrem výzkumu, ale má být i centrem určitého styku mezi veřejností, veřejností odbornou právnickou a akademiky.

Každá konference, kterou zahajují, je jiná. Je jiná v tom, že se setkávají lidé z jiných oblastí, některé konference jsou mezinárodní, jiné jsou národní, některé jsou více akademické, některé méně, někde se mluví česky, jinde anglicky. Všechny mají svůj určitý půvab a já se přiznám, že jsem velmi ráda, že znovu se setkáváme zde v Kroměříži, protože tato konference má něco nezaměnitelného. Něco nezaměnitelného právě v hloubce odbornosti, jak diskusí, tak příspěvků. Nebudu dále zdržovat, znovu Vás vítám a přeji Vám dobré jednání.

*prof. JUDr. Naděžda Rozehnalová, CSc.,
děkanka Právnické fakulty Masarykovy univerzity*

A.

Mezinárodní, ústavní
a teoretický rámec práva
na přiměřenou délku
řízení

IV.

Právo na přiměřenou délku řízení v judikatuře Ústavního soudu

JUDr. et Mgr. IVO POSPÍŠIL, Ph.D.

*Ústavní soud ČR, Fakulta sociálních studií
Masarykovy univerzity*

Anotace:

Autor se v příspěvku věnuje problematice práva na přiměřenou délku řízení ve světle judikatury Ústavního soudu. Podrobněji se zabývá efektivitou prostředků ochrany před nečinností a interpretuje judikaturu Evropského soudu pro lidská práva. V neposlední řadě věnuje pozornost prostředkům reparace za nečinnost.

Klíčová slova: přiměřená délka řízení, prostředky ochrany, náhrada škody, finanční kompenzace, nepeněžní kompenzace.

1. ÚVOD

Požadavek efektivnosti a rychlosti spravedlnosti je zřejmě starý jako právo samo. Známa anglosaská zásada „*Justice delayed is justice denied.*“, jejíž autorství je v této podobě připisováno britskému liberálovi a premiérovi Williamu Gladstonovi (1809–1898), byla totiž původně obsažena již v článku 40 Magna Carta (v podobě pravidla „*To no one will we sell, to no one will we refuse or delay right or justice.*“). Je tedy nepochybné, že otázka rychlosti rozhodování byla vždy spojena s myšlenkou spravedlivého procesu jako takového.

Paradoxem historie je, že s nástupem konceptu právního státu, který s sebou přináší celou řadu hmotněprávních a procesních záruk, se státům daří naplňovat požadavek rychlosti stále obtížněji. Složitost moderních systémů práva, nezřídka až jejich hypertrofie, vedou k narušování efektivity a přirozeně též k tomu, že právo a spravedlnost se dostávají ke slovu pozdě.

Negativní důsledky se neprojevují pouze v subjektivních právech účastníků řízení, ale též v obecné nedůvěře v právo a stát jako takový, a konečně

těž ve finančních nákladech na udržování takto neefektivního systému spravedlnosti.¹

V následujícím textu se zaměřím na to, jakým způsobem je s právem na přiměřenou délku řízení, resp. s právem na rozhodování bez zbytečných průtahů (jak toto právo označuje čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) nakládáno v judikatuře Ústavního soudu. Je však třeba předestlat, že neexistuje a za téměř dvacetileté trvání českého Ústavního soudu ani neexistovala nějaká specifická domácí doktrína týkající se nepřiměřené délky řízení, ani se nevyvinul nějaký svébytný výklad čl. 38 odst. 2 Listiny, který by se lišil od výkladu čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Pokud jde specificky o Ústavní soud, jeho judikatura v podstatě v tomto směru vždy čerpala z judikatury „štrasburské“, byť by samotná dikce čl. 38 odst. 2 Listiny a čl. 6 Úmluvy a jim odpovídající prostý jazykový výklad k určitým rozdílům nepochybně vybízely.² Je rovněž třeba na úvod upozornit i na to, že v posledních několika letech dochází k poklesu významu judikatury Ústavního soudu, který je důsledkem zavádění nových prostředků nápravy.³

Tento trend není dán tím, že by státní orgány fungovaly stále dokonaleji a rozhodovaly v rozumných lhůtách, nýbrž se jedná o logický důsledek toho, že se ústavní stížnost v poslední době stala výlučně subsidiárním nástrojem: v posledních deseti letech byly zaváděny prostředky, které mají přednost před ústavní stížností a eliminovaly tak četnost a význam rozhodování Ústavního soudu.⁴ Ostatně stejnou tendenci má vztah mezi těmito

¹ Ostatně tento aspekt tzv. průtahů v řízení je zmiňován velmi sporadicky, přitom se jedná o závažný problém, neboť s prodlužující se délkou řízení rostou náklady nejen státu, ale především samotným účastníkům řízení. Kdo byl již v praxi konfrontován s nepřiměřenou délkou řízení, se nepochybně setkal s povzdechem účastníka řízení, že už je mu po několika letech řízení v podstatě jedno, jak věc dopadne. Při svém působení na Ústavním soudě jsem se kdysi setkal s restituční kauzou, v níž Ústavní soud již potřetí v řadě zrušil rozhodnutí nižších soudů, a obě strany sporu se shodly na tom, že by raději už všechna řízení ukončily; avšak náklady na řízení byly pro obě strany již tak vysoké, že ukončení sporu považovaly obě strany již pouze z těchto důvodů za nemožné a vlastně namísto merita věci se již soustředily na tuto stránku věci, tj. to, kdo nakonec vysoudí náhradu nákladů řízení.

² V této souvislosti si lze klást otázku, jaký smysl má užití spojení tzv. *rozhodování bez zbytečných průtahů*, jak je užitó v čl. 38 odst. 2 Listiny. Znamená to, že existují nějaké „nezbytečné“ průtahy, či dokonce průtahy v řízení „nezbytné“? Ústavodárce tímto obratem chtěl zřejmě synonymicky vyjádřit, že jde o průtahy nepřiměřené, avšak negativní z pohledu délky řízení je již samotný průtah, který ať už zbytečný, či nezbytný je vlastně porušením přiměřené délky řízení. Jinými slovy, jazykový výklad čl. 38 odst. 2 Listiny by mohl vést Ústavní soud k vytvoření doktríny, která by byla vůči státu méně přísná, než je judikatura štrasburská. Ústavní soud se však touto specifickou cestou, která by tak jako tak byla posléze korigována judikaturou ESLP, nevydal.

³ To by nepochybně bylo možné prokázat i statisticky, nicméně na první pohled je zjevné, že Ústavní soud se již k nepřiměřené délce řízení nevyjadřuje tak často jako dříve; pokud jde o správní řízení, tak zde je od zavedení žaloby proti nečinnosti v s. ř. s. judikatura Ústavního soudu v podstatě nulová.

preventivními a následnými, tj. kompenzačními prostředky ochrany: lze demonstrovat, že stejně tak zavedením následných, tj. kompenzačních prostředků ochrany v zákoně č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, klesl význam prostředků preventivních (a ještě se k tomuto jevu vyjádřím později).

Ve svém příspěvku proto budu tak trochu oscilovat mezi dvěma póly: pokusím se vyjádřit k otázkám průtahů v obecnější rovině, což se nepochybně na ústavněprávní rovinu sluší, ale současně představím i konkrétní vývoj judikatury Ústavního soudu.

2. PODSTATA A KRITÉRIA POSUZOVÁNÍ PRÁVA NA PŘIMĚŘENOU DÉLKU ŘÍZENÍ

Pokud jde obecně o podstatu zkoumaného práva, již jsem naznačil, že jazykový výklad čl. 38 odst. 2 Listiny by mohl vést k vyvození odlišného významu, než jaký má čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Ústavní soud se však touto cestou nikdy nevydal, tj. že by například v řízení izoloval období průtahů a posuzoval, zda byly v řízení zbytečné či nezbytné, a že by tak odlišoval celkovou délku řízení od období těchto tzv. průtahů. Ostatně to, že celková délka řízení je něco jiného než průtah v řízení, potvrzuje i judikatura Evropského soudu pro lidská práva (ESLP).

Naopak ve své judikatuře Ústavní soud od počátku následoval kritéria nepřiměřené délky řízení, jak vyplývala z judikatury „štrasburské“, tj. vážil složitost věci, chování stěžovatele, postup orgánů veřejné moci v řízení a význam předmětu řízení pro stěžovatele. Vliv štrasburské judikatury je nepochybný také v závěrech, že je to státní moc jako celek bez ohledu na její dělení do jednotlivých složek, která má jednotlivci garantovat ochranu jeho práv, přičemž nezbytným atributem takové ochrany je také její včasnost:

„... pro posuzování zbytečných průtahů v řízení a nepřiměřené délky řízení není rozhodující, zda jsou případné průtahy způsobovány subjektivním faktorem stojícím na straně obecného soudu (tedy například liknavým jednáním rozhodujícího soudce) či objektivním faktorem spočívajícím v množství napadlých věcí, v právních úpravách organizace soudnictví či v nedostatečném administrativním a technickém zázemí obecných soudů.“

⁴ Ostatně stejnou tendenci má vztah mezi preventivními a následnými, tj. kompenzačními prostředky ochrany: lze demonstrovat, že stejně tak zavedením následných, tj. kompenzačních prostředků ochrany v zákoně č. 82/1998 Sb. klesl význam prostředků preventivních.

„Z hlediska postavení jednotlivce proto není rozhodující, jaké příčiny vedly ke stavu, kdy o jeho věci není rozhodováno dostatečně rychle. Pro účely posuzování průtahů v řízení je nicméně klíčovým faktorem skutečnost, zda průtahy spočívají toliko na straně státní moci (soudu) nebo jsou vyvolávány také jednáním účastníků řízení či přímo stěžovatelem.“⁵

Na rozdíl od čl. 6 Úmluvy, který se primárně týká soudního řízení (a teprve skrze výklad pojmu občanských práv a závazků a trestního obvinění byl jeho dosah rozšířen, pokud jde o celkovou délku řízení i na správní orgány rozhodující před soudním přezkumem o soukromoprávním nároku či v oblasti správního trestání), čl. 38 odst. 2 Listiny je dle výkladu Ústavního soudu plně použitelný též na správní řízení. Otázkou průtahů v řízení před orgány veřejné správy se Ústavní soud zabýval do zavedení žaloby na nečinnost v soudním řádu správním v řadě svých rozhodnutí, a to jako tzv. jiným zásahem do základních práv stěžovatele (viz například nálezy sp. zn. IV. ÚS 55/94, II. ÚS 71/99, I. ÚS 663/01, III. ÚS 696/02). To především z důvodu, že správní řád ani jiné právní předpisy v předmetné době neupravovaly právo účastníka na tzv. dozorčí stížnost, kterou by se mohl proti průtahům bránit, jak to činily v soudnictví zákony č. 335/1991 Sb. a později č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, případně na jiný procesní prostředek k ochraně práva. Účastníci správních řízení tedy neměli v té době k dispozici žádný procesní prostředek, jímž by mohli napadnout nečinnost správního orgánu.

Zavádění specifických prostředků ochrany a trvání na subsidiaritě ústavní stížnosti však neznamená, že by se Ústavní soud průtahy nyní již vůbec nezabýval. V nálezu sp. zn. IV. ÚS 391/07 ze dne 7. 8. 2007 naopak pregnantně formuloval požadavky přípustnosti ústavní stížnosti: předně se Ústavní soud nebude zabývat průtahy v již ukončených řízeních, kde po zavedení kompenzačního prostředku dle zákona č. 82/1998 Sb. jsou příslušné k rozhodnutí o zadostiučinění obecné soudy (Ústavní soud pak přezkoumává rozhodování obecných soudů a v této oblasti již existuje určitá dosud „neusazená“ judikatura, jak si ukážeme dále); Ústavní soud však připustil, že se bude nadále zabývat průtahy v dosud běžících řízeních, avšak až po vyčerpání předchozích prostředků (stížnosti a žaloby na určení lhůty).

Ostatně proto (byť zřídka) existují i nadále případy, kdy Ústavní soud příkazuje obecným soudům, ale třeba i státnímu zastupitelství v přípravném řízení trestním, neprodleně jednat (z poslední doby například nálezy III. ÚS 1094/09 ze dne 23. 9. 2009 nebo III. ÚS 2979/09 ze dne 13. 5. 2010).

⁵ Viz stanovisko pléna Ústavního soudu Pl. ÚS-st.-6/98.

3. PROSTŘEDKY OCHRANY A JEJICH EFEKTIVITA ANEB „VYTLOUKÁNÍ KLÍNU KLÍNEM“

Jak již vyplývá z předchozího textu, četnost a význam judikatury Ústavního soudu se měnily společně s tím, jak se do českého právního řádu zaváděly stále nové specifické prostředky ochrany. Obecně vzato, příliš mnoho alternativ, jak zajistit ochranu práva na rozhodování v přiměřené lhůtě neexistuje; v podstatě jsou trojí, a to:

- a) obecně preventivní, které jsou nejsložitější, neboť spočívají v obecném nastavení právního prostředí, v právní kultuře, procesních předpisech, poučenosti a profesních znalostech těch, kdo rozhodují, i těch, kdo svá práva uplatňují,
- b) specificky preventivní, které jsou svou povahou dílčí, přímočaré, a proto snáze a rychleji uplatnitelné v právním řádu (například návrhy na určení lhůt, stížnosti na průtahy atd.), a konečně
- c) následné, tj. v podstatě kompenzační.

Bohužel současná praxe řady evropských států, a dlužno dodat, že jsou k tomu nezřídka nuceny právě judikaturou ESLP, vede k nepřehlednému vršení specifických prostředků ochrany, namísto hledání systémových řešení, která spočívají ve zjednodušení procesních pravidel. Zákonodárci vytvářejí nové dílčí procesní prostředky ochrany, ať už preventivní v podobě žalob na určení lhůty, nebo následné v podobě prostředků kompenzace, aniž by se zamýšleli nad způsobem, jak procesní (ale i hmotné) právo obecně zpřehlednit a systémově odstraňovat jeho dysfunkce. Tento proces pracovní označuji jako proces „vytloukání klínu klínem“, neboť tyto prostředky ochrany mohou působit naopak kontraproduktivně, často se v jejich důsledku protahuje původní řízení, rozhodování o nich vytěžuje již tak zavalené orgány veřejné moci a odvádí pozornost od meritorního rozhodování.

Uplatnění těchto prostředků pak nezřídka vede k absurdním důsledkům, kdy orgán, který má poskytnout specifickou ochranu, sám právo na přiměřenou délku řízení poruší: například nahlédnutím do databáze rozhodnutí Ústavního soudu lze zjistit, že existuje řada případů, kdy Ústavní soud zakazoval obecným soudům pokračovat v průtazích v řízení, avšak takový náleží vydal po roce i dvou a je tedy legitimní úvaha, zda sám toto právo v řízení neporušil.

Ostatně tento paradox byl i důvodem, proč sám zahlcený Evropský soud pro lidská práva akcentoval v rozsudku Kudla proti Polsku z 26. 10. 2000 význam čl. 13 Úmluvy – pokud by požadavky vyplývající z vlastní judikatury vztahoval sám na sebe, nezřídka by musel konstatovat porušení práva na rozhodování v přiměřené lhůtě. Domnívám se proto, že v případě specifických preventivních prostředků nápravy, stejně tak v případě kompenzačních

prostředků, se poněkud vytrácí základní smysl práva na přiměřenou délku řízení, naopak se právní systémy soustředí na detaily a podružné technické věci.

Přesně v tomto směru vykračuje v poslední době též samotná judikatura ESLP a tento soud se stává v podstatě lepším účetním dvorem, v jehož rozhodnutích se vytvářejí algoritmy výpočtů, „licituje“ se o tom, zda rok řízení stojí 1500 nebo 2000 euro, stanoví se minimální hranice ještě přípustné výše peněžní kompenzace,⁶ v důsledku toho se dopočítávají částky kompenzace nepřiznané na národní úrovni atd.⁷ Za absurdní pak lze považovat i konstatování ESLP, který připustil, aby orgán rozhodující o kompenzaci celkovou částku zvýšil, pokud i jemu trvalo kompenzační řízení příliš dlouho (v této souvislosti se mj. vtírá poznámka o tom, že pak by měl automaticky takto postupovat i samotný ESLP).⁸

4. NÁHRADA ŠKODY A JINÉ PROSTŘEDKY REPARACE

Neschopnost států dostát právu na přiměřenou délku řízení vede k tomu, že se uchylují k vytváření různých forem reparačních prostředků, nejčastěji k prostředkům finanční kompenzace. Ani v této oblasti totiž příliš mnoho alternativ nepřichází v úvahu: restitutio in integrum v případě uplynutí času dost dobře nelze použít, takže státům zbývá prostá satisfakce (nejčastěji v podobě konstatování průtahů a porušení práva) a různé formy kompenzace.

4.1 Finanční kompenzace

Jak již uvedeno, nejčastějším (nebo nejjednodušším) prostředkem je finanční kompenzace v podobě přiznání přiměřeného zadostiučinění. To, že spolu s porušením práva na přiměřenou délku řízení jde ruku v ruce nárok na kompenzaci, vyslovil Ústavní soud v řadě svých nálezů, explicitně pak od nálezu sp. zn. III. ÚS 75/04 ze dne 5. 10. 2004:

„Ústavní soud kromě výroku dle § 82 odst. 3 písm. b) zák. č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zařadil do výroku nálezu i autoritativní konstatování o průtazích v řízení (...). Stran zjištěného porušení práva stěžovatele na projednání věci bez zbytečných průtahů přitom nejde o kognici s čistě

⁶ Viz rozsudek velkého senátu ve věci *Apicella proti Itálii* z 29. 3. 2006, podle něhož by ještě přípustná částka vnitrostátní kompenzace měla činit 45 % toho, co by přiznal přímo ESLP.

⁷ Viz například nejnovější rozsudek ve věci *Golha proti ČR* ze dne 26. 5. 2011.

⁸ Jinak řečeno, tato judikatura vyvolává dojem, že už nejde ani o právo, ale prostě a často absurdní „kupecké“ počty. Když bych měl použít bonmotu, tak namísto meče a vah se stává symbolem spravedlnosti kalkulačka.

akademickými důsledky, neboť se jedná o zásah relevantní z toho pohledu, kdy se dané konstatování jako způsobilý právní titul může projevit v právní sféře stěžovatele v souvislosti s uplatněním nároku ve smyslu zák. č. 82/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů, dojde-li ke splnění (prokázání) ostatních tímto zákonem předpokládaných podmínek nutných ke vzniku nároku na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem.“

Tato motivace v podstatě vedla Ústavní soud jednu dobu i k přesvědčení, že má otázku nepřiměřené délky řízení zkoumat tak říkajíc *ex officio*, tj. i když tak stěžovatel nenamítá, ani nepožaduje. V nálezu sp. zn. IV. ÚS 628/03 ze dne 14. 9. 2004 zašel Ústavní soud tak daleko, že konstatoval porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy a čl. 38 odst. 2 Listiny, aniž by porušení tohoto práva stěžovatelé výslovně namítali:

„Právo na spravedlivý proces zaručené Listinou základních práv a svobod (dále jen ‚Listina‘) i Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen ‚Úmluva‘) musí být aplikováno bezvýjimečně, stojí nad zákony, a pakliže Ústavní soud zjistil, a to bez jakýchkoliv pochybností, že ve věci stěžovatelů bylo řízení v jeho celku nutno považovat za proces nespravedlivý a rozporný s články Listiny a Úmluvy dále citovanými, bylo by popřením úlohy Ústavního soudu toto zjištění zamlčet. Co do petitu byla ale ústavní stížnost zamítnuta.“

V době do novelizace zákona č. 82/1998 Sb. provedené zákonem č. 160/2006 Sb. byl Ústavní soud často konfrontován s návrhy stěžovatelů, aby přímo tento soud přiznal stěžovateli náhradu škody za porušení práva na přiměřenou délku řízení (tuto kompetenci novelou zákona o Ústavním soudu získal od 1. 1. 2002 slovenský ústavní soud⁹). V těchto situacích Ústavní soud reagoval alespoň tak, že počínaje nálezem sp. zn. I. ÚS 296/04 ze dne 4. 8. 2004 stěžovatelům přiznával náhradu nákladů řízení o ústavní stížnosti vůči tomu orgánu veřejné moci, který se průtahů dopustil (což ale samozřejmě nebylo možné považovat za kompenzaci porušení práva na přiměřenou délku řízení).

Po přijetí novely č. 160/2006 Sb. se role Ústavního soudu omezila na korigování výkladů ustanovení týkajících se kritérií a výše přiměřeného zado-
stuičinění ze strany obecných soudů, a v podstatě opět toliko ve světle judikatury ESLP. Toto rozhodování Ústavního soudu je zatím velmi sporadické, v podstatě existuje jeden relevantní nálezn sp. zn. I. ÚS

⁹ Avšak slovenská praxe ukazuje, že tento model není vhodný a je předmětem kritiky ze strany ESLP.

192/2011 z 28. 3. 2011.¹⁰ V něm Ústavní soud poukázal na to, že právo na projednání bez průtahů náleželo účastníkům i před přistoupením České republiky k Úmluvě. Ústavní soud se pak výrazně ohradil proti názoru zastávanému ministerstvem spravedlnosti, že dle rozsudku ve věci Apicella proti Itálii dostačuje přiznávat 45 % částek, které by sám přiznal ESLP, pokud by se na něj stěžovatel obrátil. Ústavní soud takový přístup vnímá jako formalistický či mechanický a rozsudek Apicella vykládá tak, že 45 % je minimální, nikoliv maximální částka. Tato hranice by měla být dána tím, jaká je úroveň toho kterého smluvního státu Úmluvy.¹¹

4.2 Jiné formy nepeněžní kompenzace

Je-li předmětem řízení vztah mezi jednotlivcem a státní mocí a umožňuje-li to povaha řízení, lze kompenzovat porušení práva na rozhodnutí v přiměřené lhůtě i jinak než finančně. V minulosti se například ustavila praxe některých obecných soudů zastavovat trestní řízení pro nepřípustnost, dospěly-li k závěru, že délka řízení je v rozporu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

Tuto praxi v několika usneseních posvětil i Nejvyšší soud, avšak posléze takový výklad opustil. Obdobně se k této otázce původně stavěl Ústavní soud, který změnil svou judikaturu počínaje nálezem sp. zn. I. ÚS 554/04 ze dne 31. 3. 2005, v němž vyslovit premisu, že délka trestního řízení se musí projevit v uloženém trestu. Tento přístup umožňuje v podstatě „zabít tři mouchy jednou ranou“: na úrovni ústavní naplňuje požadavek proporcionality mezi cílem a účelem trestního řízení a zatížením, jež byl obviněný povinen snášet, na úrovni jednoduchého práva je to otázka naplnění účelu trestu, a konečně na úrovni Úmluvy je to otázka právě případné kompenzace práva na přiměřenou délku řízení. Navíc ani z komparativního pohledu nejde o věc výjimečnou – podobně judikoval před českým Ústavním soudem i Spolkový ústavní soud v rozhodnutí 2 BvR 153/03 z 25. 7. 2003 (značné průtahy v trestním řízení způsobené nesprávným postupem orgánů v trestním řízení porušují právo obviněného na spravedlivý proces a musejí být zohledňovány, pokud jde o vynucování pravomoci státu trestat; princip

¹⁰ V tomto směru existuje již poměrně rozsáhlá judikatura Nejvyššího soudu, zejména senátu 30 Cdo, byť poprvé se k délkám a kompenzaci vyjádřil NS v rozsudku 25 Cdo 1145/2009 ze dne 20. 5. 2009. V těchto rozhodnutích je kladen velký důraz na to, aby soudy velmi pečlivě odůvodnily použitá kritéria výpočtu kompenzace a vlastní výši, k níž dospěly. Podstatné je rovněž rozhodnutí sp. zn. 30 Cdo 3026/2009 z 21. 10. 2010, v němž Nejvyšší soud dospěl k závěru, že nevyužití preventivního prostředku nápravy nelze poškozeným přičítat k tíži při stanovení výše odškodnění, jejich marné využití lze však naopak přičítat k tíži státu při stanovení kompenzace.

¹¹ Ústavní soud zde klade provokativní otázku, zda svým postojem chce ministerstvo naznačit, že je v tomto směru ČR na chvostu Evropy.

proporcionality v tomto směru vyžaduje zvážení výše trestu, případně i zastavení trestního stíhání). A tento způsob kompenzace porušení práva na přiměřenou délku řízení uznává i judikatura ESLP, pokud vnitrostátní orgány jasně přiznaly porušení práva na přiměřenou délku řízení a poskytly náhradu ve formě zmírnění trestu, které musí být jednoznačně vyjádřené a měřitelné (viz blíže rozsudek Eckle proti SRN ze dne 15. 7. 1982).

V současnosti se jedná o ustálenou judikaturu Ústavního soudu zopakovanou v řadě nálezů – sp. zn. III. ÚS 715/06 ze dne 10. 5. 2007, I. ÚS 603/06 ze dne 12. 4. 2007 nebo I. ÚS 2859/09 ze dne 8. 6. 2010. V této souvislosti se nabízí otázka, zda by stejné principy mohly být vztaženy na některé typy správních řízení, například přinejmenším na správní trestání. Tato otázka však teprve čeká na judikatorní zodpovězení.

5. ZÁVĚR

Judikatura Ústavního soudu nepochybně právo na přiměřenou délku řízení akcentuje i po zavedení nových prostředků ochrany. Domnívám se však, že tendence, která je v současnosti nastavena a plyne především z judikatury ESLP a která vede k akcentaci finanční represe na úkor obecné prevence, tj. předcházení průtahům v řízení, není vhodná. Zavádění specifických prostředků totiž odvádí pozornost od podstaty tohoto základního procesního práva a především povede nakonec spíše k dalšímu zavalování vnitrostátních soudů a v delším horizontu se ukáže jako neudržitelná. Naše pozornost by se měla vrátit k obecné prevenci, k hledání nástrojů, jak předcházet průtahům v řízení (a cestou nemůže být další zesložňování řízení v podobě nových prostředků), což je nepochybně úkol obtížnější.

V.

Právo na přiměřenou délku řízení podle Evropské úmluvy o lidských právech

JUDr. VÍT A. SCHORM¹

Ministerstvo spravedlnosti ČR

Anotace:

Príspevek sa venuje právu na primerenou dĺžku řízení ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Blíže interpretuje prostředek nápravy dĺžky řízení, analyzuje adekvátnost výše zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu.

Klíčová slova: právo na přiměřenou délku řízení, Evropská úmluva o lidských právech, prostředek nápravy dĺžky řízení, zadostiučinění, nemajetková újma.

Zkraje bych chtěl přisvědčit dojmu, který vyplývá z příspěvku věnovaného judikatuře Ústavního soudu, že problematika dĺžky řízení se posouvá zejména do roviny prostředků nápravy. Technicky vzato tomu tak je i v nynější judikatuře Evropského soudu pro lidská práva, kdy je mnohem větší pozornost upírána na analýzu existence účinných vnitrostátních prostředků nápravy než na posouzení přiměřenosti dĺžky řízení. Rád bych se stručně věnoval oběma aspektům, tedy, chcete-li, hmotněprávnímu (délka řízení) a procesnímu (prostředek nápravy).

1. K PROBLEMATICE PŘIMĚŘENOSTI DÉLKY ŘÍZENÍ

Záruku práva na přiměřenou délku řízení nalezneme v Evropské úmluvě o lidských právech v jeho základní podobě v čl. 6 odst. 1, který vedle dalších

¹ Autor je vládním zmocněncem pro zastupování České republiky před Evropským soudem pro lidská práva. Názory vyjádřené v tomto příspěvku však v žádném ohledu nezavazují Českou republiku.

charakteristik práva na spravedlivý proces rovněž zakotvuje právo účastníka na projednání jeho sporu o občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti trestního obvinění proti němu v přiměřené lhůtě. Naproti tomu čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod stanoví právo na projednání věci bez zbytečných průtahů. Zatímco v prvním případě je důraz kladen na celkovou (dosavadní) délku řízení, ve druhém případě je podtržen jen jeden z aspektů, který je posuzován v rámci hodnocení přiměřenosti délky řízení, tj. absence zbytečných průtahů.

Ačkoli ani čl. 38 odst. 2 Listiny nelze vnímat izolovaně, přinejmenším je třeba přihlížet k odstavci 1, který jednoznačně míří na soudy, zaměření na soudní řízení, na právo na určitou kvalitu projednání věci právě soudem je výslovně předmětem úpravy čl. 6 odst. 1 Úmluvy, nikoli tedy projednání věci orgánem, který není nadán atributy soudní moci.

Přesto nelze tvrdit, že by právo na přiměřenou délku řízení podle Úmluvy za žádných okolností nedopadalo na správní řízení. Vyplývá to z kombinace práva na řízení v přiměřené lhůtě a práva na soud, tedy na to, aby v záležitostech spadajících do věcné působnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy (již zmíněné rozhodování sporů o občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti trestního obvinění) byla dána pravomoc soudu,² i když nemusí být primární, ale pouze přezkumná. Povinnost obrátit se napřed na správní orgán nemůže být na újmu právu na rozhodnutí sporu soudem, spíše je otázka, kdy spor vzniká a zde se mohou lišit různé druhy správních řízení podle svého předmětu. Pokud úřad rozhoduje v klasické záležitosti výkonu veřejné správy (např. vydávání povolení), vzniká spor až poté, co úřad rozhodne, účastník s jeho rozhodnutím není spokojen a dá to kvalifikovaným způsobem najevo (obráti se na soud). Naopak tam, kde úřad zasahuje do úpravy soukromoprávních poměrů sporných od počátku mezi účastníky, např. v oblasti majetkových restitucí, zřejmě na jeho postup nepřímo dopadají i některé požadavky vyplývající jinak z čl. 6 odst. 1 Úmluvy pouze pro soudní řízení.³ Podobně v oblasti přestupků o oprávněnosti autonomně chápaného „trestního obvinění“ rozhoduje již příslušný úřad. Skutečností však je, že správní řízení bývají relativně krátká, na rozdíl od navazujících soudních řízení, kde je pravděpodobnost nárůstu délky řízení, a tudíž i relevance záruky přiměřené délky řízení, výrazně vyšší.

Připomínám, že kritéria posuzování délky řízení jsou dnes do značné míry vtělena do českého pozitivního práva (§ 31a odst. 2 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění zákona č. 160/2006 Sb.),

² *Golder proti Spojenému království*, č. 4451/70, rozsudek pléna ze dne 21. února 1975, § 36.

³ *Schmidtová proti České republice*, č. 48568/99, rozsudek ze dne 22. července 2003, § 56 až 57.

přestože jsou tam uváděna výslovně v souvislosti se stanovením výše přiměřeného zadostiučinění za způsobenou nemajetkovou újmu, nikoli ve vztahu k posuzování existence samotného základu odpovědnosti, tj. nesprávného úředního postupu v podobě nepřiměřené délky řízení nebo porušení stanovené lhůty pro vydání rozhodnutí nebo provedení úkonu (§ 13 odst. 1 cit. zákona). Tato kritéria jsou však stanovena i pro nadřízený soud, který rozhoduje o návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu (§ 174a odst. 8 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění zákona č. 192/2003 Sb. a zákona č. 7/2009 Sb.).

Sluší se však doplnit, že projevy práva na přiměřenou lhůtu pro rozhodování nalezneme přímo či nepřímo i v jiných ustanoveních Úmluvy. Uvedu dva příklady z řady možných.

Tak v čl. 5 odst. 4 Úmluvy se výslovně hovoří o povinnosti soudu urychleně rozhodnout o žádosti o propuštění na svobodu. Pojem urychlenosti tu však odkazuje na výrazně přísnější režim než pojem přiměřenosti délky řízení. Soud ve Štrasburku navíc tuto povinnost vyložil výrazně extenzivně, dopadá nejenom na soud prvního stupně, který o takovém návrhu rozhoduje, ale také na stížnostní soud, a v našich podmínkách dokonce na Ústavní soud v řízení o navazující ústavní stížnosti.⁴ Důsledky však nebudou stejné pro jednotlivé soudy, jelikož nikdy nebylo dovozeno, že přezkumné instance mají na rozhodnutí několik málo dnů jako soud prvního stupně.

Nepřímo se zásada přiměřenosti délky řízení projevuje při regulaci poměrů nezletilých dětí, o které vedou jejich rodiče vzájemně spor. Tato problematika může zůstat na poli čl. 6 odst. 1 Úmluvy, ale častěji se pro komplikace spojené se procesem průběžné regulace poměrů, včetně související nutnosti zasáhnout předběžným opatřením nebo výkonem rozhodnutí, ocitá spíše na poli pozitivních povinností vyvěrajících z článku 8 Úmluvy, který zaručuje mj. právo na respektování rodinného života. Zde čas hraje klíčovou úlohu a k porušení dochází tam, kde byl spor vyřešen v neprospěch některého z účastníků pouhým plynutím času.⁵ Potíž nespočívá vždy v nečinnosti jako spíše v liknavosti, ať už soudu, nebo orgánu sociálně-právní ochrany dětí, tedy v postupu směrem k cíli v podobě vyvážené a funkční úpravy poměrů nezletilého dítěte. Zvláštní kapitolu tu pak představují spory o navrácení dítěte při mezinárodních únosech dětí, zejména pokud jde o lhůtu šesti týdnů pro rozhodnutí [čl. 11 odst. 2 Haagské úmluvy o občansko-právních aspektech mezinárodních únosů dětí, čl. 11 odst. 3 druhý pododstavec nařízení Rady (ES) č. 2201/2003 o příslušnosti a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech manželských a ve věcech rodičovské zodpovědnosti].

⁴ *Smatana proti České republice*, č. 18642/04, rozsudek ze dne 27. září 2007, § 121 a násl.

⁵ *Koudelka proti České republice*, č. 1633/05, rozsudek ze dne 20. července 2006, § 68.

2. K PROBLEMATICE PROSTŘEDKU NÁPRAVY DÉLKY ŘÍZENÍ

Poznámky k problematice prostředku nápravy můžeme začít konstatováním, že v Úmluvě, na rozdíl od Opčního protokolu k Mezinárodnímu paktu o občanských a politických právech,⁶ v zásadě není obsaženo pravidlo, že ke splnění povinnosti vyčerpat vnitrostátní prostředky nápravy musí řízení o nich probíhat určitou adekvátní rychlostí. Délka řízení tu může být sice nepřiměřená na poli čl. 6 odst. 1 Úmluvy, avšak k vyčerpání prostředku nápravy tvrzeného porušení některého z hmotných práv, např. práva vlastnického, je třeba, aby řízení proběhlo u všech vnitrostátních instancí, které běžně přicházejí v úvahu. Nicméně u prostředku nápravy nepřiměřené délky řízení to neplatí, jeho účinnost se posuzuje také pod zorným úhlem délky řízení o něm samotném.⁷

Klíčovou se problematika prostředku nápravy stala v souvislosti s dramatickým stavem přetíženosti Soudu ve Štrasburku, u něhož opravdu značnou část agendy tvořily stížnosti na nepřiměřenou délku soudních řízení v některých státech. Přes konstatování, že v Itálii představuje nepřiměřená délka řízení zavedenou praxi, a tedy svého druhu domněnku porušení, kterou je případně možno vyvrátit, přehodnotil Soud dosavadní judikaturu ohledně vztahu mezi článkem 6 a článkem 13, který právě zaručuje právo na účinný vnitrostátní prostředek nápravy, vztáhl posledně zmíněné ustanovení rovněž na právo na přiměřenou délku řízení a vyzval státy k zavedení prostředků nápravy, které buď urychlují soudní řízení, nebo poskytují náhradu za jeho nepřiměřenou délku.⁸ Kromě účinnosti v teorii i v praxi a jiných charakteristik je důležité, že Soud rozhodl, že povinnost mít prostředky nápravy lze splnit uvedeným způsobem alternativně, nikoli nutně kumulativně. Stačí tedy mít buď urychlovací prostředek, nebo kompenzační prostředek nápravy, není nutné mít kombinaci obojího.

Česká republika byla s problémem prostředku nápravy konfrontována nedlouho po nástupu vlny stížností na nepřiměřenou délku řízení. Ani klasická stížnost na průtahy v řízení adresovaná představiteli státní správy soudnictví, ani ústavní stížnost, ani žádost a následná žaloba na náhradu majetkové škody nepředstavovaly podle Soudu z různých důvodů účinné prostředky nápravy.⁹ Situace se následně změnila a dnes lze potvrdit, že již zmíněná novelizace zákona č. 82/1998 Sb., provedená před pěti lety zákonem č. 160/2006 Sb., přinesla ovoce a prostředek nápravy založený na tomto

⁶ Článek 5 odst. 2 poslední věta citovaného opčního protokolu.

⁷ *Doran proti Irsku*, č. 50389/99, rozsudek ze dne 31. července 2003, § 57.

⁸ *Kudła proti Polsku*, č. 30210/96, rozsudek velkého senátu ze dne 26. října 2000, § 146 a násl.

⁹ *Hartman proti České republice*, č. 53341/99, rozsudek ze dne 10. července 2003, § 66 a násl.

zákoně je Soudem ve Štrasburku považován v zásadě za účinný, byť stojí za zmínku, že na rozdíl od některých jiných států Soud delší dobu vyčkával, než dospěl k tomuto závěru. Naproti tomu neuznal účinnost již zmíněného návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu, ačkoli otázka v posuzovaném vedoucím případě vůbec nevyvstala.¹⁰

Přesto je namístě k tomu přičinit pár dalších poznámek souvisejících s následným vývojem judikatury Soudu vůči České republice.

Zprvė, Soud svůj závěr o účinnosti žádosti a následně žaloby na náhradu škody a přiznání přiměřeného zadostiučinění z titulu nepřiměřené délky soudního řízení mnohokrát potvrdil. Vyjádřil však pochybnosti o účelnosti v rámci soudního řízení o této žalobě vyčerpat opravné prostředky v podobě dovolání a ústavní stížnosti a vyšel z toho, že by řízení o nich nadměrně prodloužilo celé řízení.¹¹ Také proto dotyčná agenda zřejmě nepředstavuje takovou zátěž pro Ústavní soud, byť Nejvyšší soud na dané téma vydal řadu rozhodnutí, a dokonce sjednocující stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia.¹²

Zadruhé, jak bylo zmíněno, pravidla pro délky příslušných právních řízení nalezneme i jinde v Úmluvě. Logickou úvahou by bylo možno usoudit, že by se v takových situacích měl uplatnit i stejný nebo alespoň obdobný model z hlediska povinnosti vyčerpat prostředky nápravy. Jestliže u povinnosti rozhodnout urychleně podle čl. 5 odst. 4 Úmluvy Soud dospěl nakonec skutečně k závěru, že je potřeba vyčerpat prostředek nápravy založený na novelizovaném zákoně č. 82/1998 Sb.,¹³ zcela jinak se k problému postavil na poli práva na rodinný život podle článku 8 Úmluvy.¹⁴ Podle našeho názoru tak učinil za cenu záměny povinnosti mít prostředek nápravy a samotných pozitivních povinností vyplývajících z hmotněprávního ustanovení článku 8¹⁵ a navíc v rozporu se zásadou subsidiarity (ještě k tomu v kontextu aktuální narůstající přetíženosti Soudu), protože sám nemůže udělat nic víc než konstatovat porušení práva a přiznat odpovídající

¹⁰ *Vokurka proti České republice*, č. 40552/02, rozhodnutí ze dne 16. října 2007. Zákon č. 160/2006 Sb. přitom vstoupil v účinnost dne 27. dubna 2006. Srov. uznání odškodňovacího prostředku nápravy za účinný v případech proti Itálii, Slovensku nebo Polsku. – Soudní řízení v případě stěžovatele Vokurky skončilo téměř rok před účinností nového § 174a zákona č. 6/2002 Sb., který byl doplněn zákonem č. 193/2002 Sb., takže už jen kvůli tomu by si vláda rozhodně nedovolila dopustit se tak flagrantní intelektuální nepoctivosti a namítat, že stěžovatel měl tento prostředek nápravy také vyčerpat. Soud se tu *ex officio* pustil do abstraktní kontroly „úmluvnosti“ či „konvencionality“ (souladu s Úmluvou) uvedeného § 174a zákona č. 6/2002 Sb.

¹¹ *Najvar proti České republice*, č. 8302/06, rozhodnutí ze dne 3. března 2009.

¹² Stanovisko ze dne 13. dubna 2011 sp. zn. Cpjn 206/2010, publikované pod č. 58/2011 ve Sb. rozh. a stan.

¹³ *Knebl proti České republice*, č. 20157/05, rozsudek ze dne 28. října 2010, § 98 a násl.

¹⁴ *Macready proti České republice*, č. 4824/06 a 15512/08, rozsudek ze dne 22. dubna 2010, § 46 a násl.

¹⁵ *Macready proti České republice*, cit. rozsudek, § 49, kde je to patrně zcela jednoznačně.

spravedlivé zadostiučinění. Pozoruhodná je také dodatečná argumentace, kterou Soud tento přístup zdůvodnil (u čl. 5 odst. 4 to vyplývá ze samotného požadavku na urychlenost rozhodování,¹⁶ u článku 8 je prostě třeba být přísnější, i když jde v podstatě pořád o délku řízení¹⁷) a která ukazuje na to, že výše zdůrazněný model alternativy (buď urychlení, nebo odškodnění), použitý v souvislosti s „prostou“ nepřiměřenou délkou soudního řízení, je jakousi odchylkou od jinak zavedené normy v podobě navrácení v předešlý stav.

Zatřetí, jestliže se v důsledku zavedení prostředku nápravy agenda stížností, které Soud oznamuje vládě České republiky na téma délky řízení, během posledních let z desítek ročně zúžila na jednotky ročně, objevují se postupně případy, kdy novelizovaný zákon č. 82/1998 Sb. nebyl použit správně a nebylo přiznáno dostatečně vysoké zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu na vnitrostátní úrovni, případně v kombinaci s délkou řízení o prostředku nápravy¹⁸ (v řadě rozhodnutí nicméně Soud naopak konstatoval, že zadostiučinění bylo dostatečné). Jsou to situace, kterým nebylo možné se zcela vyhnout, přestože byla pro nastavení náležité praxe od samé účinnosti novely na základě dosavadní judikatury Soudu vypracována metodická příručka, která se z Ministerstva spravedlnosti nakonec rozšířila i na soudy, a v letošním roce na ni navázalo i zmíněné sjednocující stanovisko Nejvyššího soudu.

Začtvrté, vládě bylo oznámeno též několik stížností, v nichž sehrála roli nedokonalá konstrukce přechodného ustanovení k zákonu č. 160/2006 Sb. To zavádí retroaktivní použití novelizovaného zákona č. 82/1998 Sb. i na nemajetkovou újmu vzniklou před účinností zákona č. 160/2006 Sb., pokud nárok nebyl promlčen, a stanoví zvláštní promlčecí lhůtu v případech, kdy poškozený podal před nabytím účinnosti zákona včasnou stížnost k Soudu. Nebyly tak – ve světle skutečnosti, že každé přechodné ustanovení je způsobilé založit určitou nerovnost – zvýhodněny případy, kdy vnitrostátní soudní řízení sice skončilo před nabytím účinnosti novely, avšak v té době neskončila lhůta pro podání stížnosti do Štrasburku. Vznikla k tomu pozoruhodná judikatura Soudu, která extenzí právního názoru vysloveného za určitých specifických okolností jednoho případu¹⁹ vyústila v poněkud absurdní obecný právní názor spočívající v tom, že pokud někdo nemá k dispozici běžnou lhůtu pro uplatnění prostředku nápravy, je to, jako kdyby takový prostředek nápravy neměl vůbec, tedy jako kdyby kratší lhůta znamenala zásah do samotné podstaty práva na prostředek nápravy.²⁰ Jakákoli úvaha o proporcionalitě se tu Soudu zřejmě jevila jako nadbytečná.

¹⁶ *Knebl proti České republice*, cit. rozsudek, § 100.

¹⁷ *Macready proti České republice*, cit. rozsudek, § 48.

¹⁸ *Golha proti České republice*, č. 7051/06, rozsudek ze dne 26. května 2011, § 43 a 52.

¹⁹ *Antoní proti České republice*, č. 18010/06, rozsudek ze dne 25. listopadu 2010, § 33 a násl.

²⁰ *Tesař a ostatní proti České republice*, č. 27400/06, rozsudek ze dne 9. června 2011, § 40 a násl.

Na závěr, snad pro ilustraci toho, v jak nejistém prostředí se pohybujeme, bych se zmínil o tom, že již naznačený předpoklad, že kritéria hodnocení přiměřenosti délky řízení a adekvátní výše zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu jsou z povahy věci v zásadě srovnatelná, podle mínění Soudu ve Štrasburku zřejmě neplatí. V jednom rozhodnutí totiž jedním dechem jak odmítl případnou námitku (případnou proto, že stížnost nebyla oznámena vládě ke stanovisku), že stěžovatel, v jehož případě vnitrostátní orgány konstatovaly porušení práva na řízení v přiměřené lhůtě, avšak nepřiznaly mu finanční satisfakci (neboť usoudily, že takové určení stačí k nápravě způsobené nemajetkové újmou), pozbyl postavení poškozené oběti porušení Úmluvy, tak sám dospěl k závěru, že délka řízení ve skutečnosti nepřiměřená nebyla, a stížnost odmítl pro zjevnou neopodstatněnost.²¹ Na laskavém čtenáři pak ponechávám luštění hádanky, čeho je tento judikát signálem.

²¹ *Dědič proti České republice*, č. 31380/08, rozhodnutí ze dne 17. května 2011.

VI. Ústavnoprávne základy proti nečinnosti verejnej správy v Slovenskej republike

**JUDr. MATEJ HORVAT
A JUDr. HANA MAGUROVÁ**

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

Anotácia:

Príspevok sa zameriava na stále aktuálnu problematiku nečinnosti verejnej správy, pričom autori upriamujú svoju pozornosť na charakteristiku článku 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, ktorý predstavuje ústavný základ proti nečinnosti verejnej správy, ako aj na judikatúru Ústavného súdu Slovenskej republiky, vzťahujúcu sa na predmetný článok. V rámci analýzy tejto judikatúry poukazujú na problematiku pojmov „zbytočné prieťahy v konaní“ a „významné prieťahy v konaní“, neopomínajúc analýzu rozhodnutí aj súdov všeobecného súdnictva, ktoré sa vzťahujú na problematiku lehôt pre vydanie rozhodnutia podľa Správneho poriadku.

Kľúčové slová: právo na súdnu a inú právnu ochranu, právo na prerokovanie veci bez zbytočných prieťahov, procesná lehota, lehota pre rozhodnutie, inštruktívna lehota, predĺženie lehoty, významné prieťahy v konaní, nečinnosť, opatrenia proti nečinnosti, ústavne konformný výklad.

1. PRÁVO NA SÚDNU A INÚ PRÁVNU OCHRANU

Siedmy oddiel druhej hlavy Ústavy Slovenskej republiky,¹ pozostávajúci z článkov 46 až 50, zakotvuje právo na súdnu a inú právnu ochranu. Pojem iná právna ochrana podľa J. Drgonca zahŕňa prinajmenšom ochranu zo strany prokuratúry, správnych orgánov a advokátov.²

¹ Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, v znení neskorších predpisov (ďalej len „Ústava Slovenskej republiky“).

² Drgonec, J. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. Šamorín: Heuréka, 2004, s. 306.

Článok 46 Ústavy Slovenskej republiky okrem garancie prístupu k súdu, k súdnej ochrane a v prípadoch ustanovených zákonom aj k iným orgánom právnej ochrany³ priznáva aj určitú kvalitu súdneho konania, t. j. spravodlivý súdny proces. Ústavnú záruku, že postup pri poskytovaní právnej ochrany, a to nielen súdnej, sa uskutoční v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, predstavuje článok 47 a článok 48 Ústavy Slovenskej republiky.

V súvislosti s článkami 47 a 48 Ústavy Slovenskej republiky preto možno konštatovať, že práva, najmä však právne princípy v nich subsumované, sa popri súdnom konaní z veľkej časti aplikujú aj na konanie pred správnymi orgánmi. *„Voči orgánom verejnej správy možno zo siedmeho oddielu druhej hlavy Ústavy SR uplatniť len tie práva, ktoré svojím účelom nie sú výlučne späté so súdnou mocou, alebo ktoré nie sú výlučne späté s trestným konaním.“*⁴ Vzhľadom na citované uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sme toho názoru, že voči orgánom verejnej správy a v konaní pred nimi sa uplatňujú predovšetkým nasledujúce práva a princípy: právo na odopretie výpovede v prípade spôsobenia nebezpečenstva trestného stíhania sebe alebo blízkej osobe (článok 47 ods. 1); právo na právnu pomoc, ktorému *„zodpovedá povinnosť štátneho orgánu alebo orgánu verejnej správy vytvoríť podmienky pre dostupnosť právnej pomoci, a to v rozsahu konania pred príslušným orgánom“*⁵ (článok 47 ods. 2); princíp rovnosti účastníkov konania (článok 47 ods. 3); právo na tlmočníka (článok 47 ods. 4) a právo na prerokovanie veci bez zbytočných prieťahov (článok 48 ods. 2).

2. ČLÁNOK 48 ODS. 2 ÚSTAVY SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Našu pozornosť sme upriamili na článok 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky,⁶ konkrétne na právo na prerokovanie veci bez zbytočných prieťahov ako neoddeliteľnú súčasť práva na súdnu a inú právnu ochranu a samotného princípu právneho štátu.

Právo na prerokovanie veci bez zbytočných prieťahov podľa článku 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky obsahovo zodpovedá článku 38 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd,⁷ čo potvrdzuje aj nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 348/06 z 15. marca 2007, ktorý uviedol: *„keďže obsah základného práva na prerokovanie veci bez zbytočných prie-*

³ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 14/01 z 23. augusta 2001.

⁴ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 62/99 z 23. júna 1999.

⁵ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 58/2001 z 13. decembra 2001.

⁶ *„Každý má právo, aby sa jeho vec verejne prerokovala bez zbytočných prieťahov a v jeho prítomnosti a aby sa mohol vyjadriť ku všetkým vykonávaným dôkazom. Verejnú možno vylúčiť len v prípadoch ustanovených zákonom.“*

⁷ *„Každý má právo, aby jeho vec bola prerokovaná verejne, bez zbytočných prieťahov...“*

ťahov, zaručený v čl. 38 ods. 2 listiny (uvedenej ústavným zákonom Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky č. 23/1991 Zb.) je totožný so základným právom zaručeným v čl. 48 ods. 2 ústavy, porušenie základného práva na prerokovanie veci bez zbytočných prieťahov zaručeného v čl. 48 ods. 2 ústavy znamená súčasne aj porušenie tohto základného práva zaručeného v čl. 38 ods. 2 listiny“.

Z konštantnej judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky vyplýva, že právo na prerokovanie veci bez zbytočných prieťahov podľa článku 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky obsahovo zodpovedá aj právu na predjednanie záležitosti v primeranej lehote podľa článku 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd,⁸ a to napriek skutočnosti, že článok 6 dohovoru výslovne garantuje len právo na spravodlivé súdne konanie. Ústavný súd Slovenskej republiky judikoval, že „ústavný súd si pri výklade práva na prerokovanie veci bez zbytočných prieťahov garantovaného v čl. 48 ods. 2 ústavy osvojil judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva k čl. 6 ods. 1 dohovoru, pokiaľ ide o ‚právo na predjednanie veci v primeranej lehote‘, preto v obsahu týchto práv nemožno vidieť zásadnú odlišnosť“.⁹

Článok 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky v praxi predstavuje jeden z najčastejšie porušovaných článkov (v zmysle práv v ňom zachytených), o čom svedčí aj početná judikatúra Ústavného súdu Slovenskej republiky. Ústavný súd Slovenskej republiky prvýkrát vyslovil porušenie práv z predmetného článku už v októbri 1995, keď vo svojom náleze sp. zn. II. ÚS 26/95 z 25. októbra 1995 uviedol: „... účelom práva na prerokovanie veci bez zbytočných prieťahov je odstránenie stavu právnej neistoty, v ktorej sa nachádza osoba domáhajúca sa rozhodnutia štátneho orgánu. Samotným prerokovaním veci na príslušnom orgáne sa právna neistota osoby neodstráni. Až právoplatným rozhodnutím sa vytvára právna istota. Preto na splnenie ústavného práva čl. 48 ods. 2 nestačí, aby štátny orgán vec prerokoval. Ústavné právo na prerokovanie veci bez zbytočných prieťahov sa splní až právoplatným rozhodnutím štátneho orgánu, na ktorom sa osoba domáha odstránenia právnej neistoty ohľadne svojich práv.“ V mnohých ohľadoch stále aktuálny právny názor Ústavného súdu Slovenskej republiky¹⁰ môžeme v súčasnosti rozšíriť aj na ďalší okruh orgánov, konkrétne orgánov samosprávy, a to najmä orgánov územnej samosprávy.

⁸ „Každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote predjednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o oprávnenosti akéhokoľvek trestného obvinenia proti nemu.“

⁹ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 55/98 z 18. októbra 2001; nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 90/05 z 23. augusta 2005; uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 128/09 z 24 marca 2009.

¹⁰ Rovnako napríklad nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 348/06 z 15. marca 2007; uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 128/09 z 24. marca 2009.

Na základe uvedenej citácie nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky preto možno konštatovať, že právna istota účastníka konania nastáva až okamihom nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia príslušného orgánu, a teda nestačí iba samotné prejednanie veci a konanie vo veci, ale je nevyhnutné dospieť do štádia, keď príslušný orgán vydá meritórne rozhodnutie vo veci.¹¹ „Základné právo na prerokovanie veci bez zbytočných prieťahov teda možno porušiť iba v konaní, ktorého výsledkom môže byť rozhodnutie štátneho orgánu o právach a povinnostiach jeho účastníkov, pretože len také rozhodnutie môže ukončiť stav právnej neistoty osoby domáhajúcej sa rozhodnutia štátneho orgánu.“¹²

Z dikcie ustanovenia článku 48 ods. 2 vyplýva, že právo na prerokovanie veci bez zbytočných prieťahov sa vzťahuje na akékoľvek konanie prebiehajúce pred štátnym orgánom, ako aj samosprávnym orgánom, kde príslušný štátny orgán alebo samosprávny orgán uskutočňuje konanie, ktorého cieľom a zároveň výsledkom je odstránenie právnej neistoty účastníka konania. Dovoľujeme si poukázať na skutočnosť, že Ústava Slovenskej republiky nediferencuje medzi jednotlivými druhmi konaní z pohľadu prieťahov v konaní a *en bloc* vylučuje prieťahy v akomkoľvek konaní. Zjednodušene povedané zákaz zbytočných prieťahov sa dotýka tak konaní, ktoré prebiehajú pred súdom (občianske súdne konanie, trestné konanie), ako aj správneho konania pred správnym orgánom.¹³

Z judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky vyplýva, že „nie každý zistený prieťah má nevyhnutne za následok porušenie základného práva na prerokovanie veci bez zbytočných prieťahov“.¹⁴ Ústavný súd Slovenskej republiky vo viacerých svojich rozhodnutiach¹⁵ poukazuje na „zbytočnosť“ prieťahov, keď uvádza: „... pojem ‚zbytočné prieťahy‘ obsiahnutý v článku 48 ods. 2 ústavy je pojem autonómny, ktorý nemožno vykladať a aplikovať len s ohľadom na v zákone ustanovené lehoty na vykonanie toho ktorého úkonu súdu alebo iného štátneho orgánu. Pri posúdení, či došlo alebo nedošlo k porušeniu práva na prerokovanie veci bez zbytočných prieťahov, zaručeného

¹¹ Porovnaj aj nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 47/96 z 28. februára 1997.

¹² Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 62/01 z 2. októbra 2001; uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 20/02 zo 6. marca 2002; uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 128/09 z 24. marca 2009.

¹³ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 62/99 zo 16. júna 1999.

¹⁴ Nález Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 90/05 z 23. augusta 2005; nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 57/01 z 31. októbra 2001; uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 46/01 z 12. júla 2001; uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 66/02 z 20. júna 2002.

¹⁵ Okrem tu citovaného rozhodnutia porovnaj aj nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 52/99 z 8. septembra 1999, prípadne uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 16/02 z 13. marca 2002.

v článku 48 ods. 2 ústavy, ústavný súd na takéto lehoty síce prihliada, ale ich nedodržanie automaticky nevyvoláva porušenie uvedeného základného práva, pretože aj v týchto prípadoch sú rozhodujúce všetky okolnosti danej veci. S ohľadom na konkrétne okolnosti veci sa ani v týchto prípadoch totiž postup dotknutého štátneho orgánu nemusí vyznačovať takými významnými prieťahmi, ktoré by bolo možné kvalifikovať ako zbytočné prieťahy v zmysle článku 48 ods. 2 ústavy.¹⁶

Ústavný súd Slovenskej republiky tak vo vzťahu k pojmu zbytočné prieťahy v konaní zaviedol nový pojem, a to „významné prieťahy v konaní“. Podľa Ústavného súdu Slovenskej republiky tak ani zbytočné prieťahy nemusia nutne predstavovať porušenie článku 48 ods. 2 v spojení s článkom 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky,¹⁷ pokiaľ nie sú kvalifikované ako tzv. významné prieťahy. „Porušenie práva na prerokovanie veci bez zbytočných prieťahov nemožno preto vyvodzovať len zo skutočnosti, že štátny orgán dôsledne nepostupoval v zákonom ustanovených lehotách.“¹⁸ Ústavný súd Slovenskej republiky pritom kvalifikáciu miery významnosti ponecháva na značne vágne pojmy, akým je napríklad konkrétna okolnosť prejednávanej veci.¹⁹ Domnievame sa, že vyššie uvedeným spôsobom Ústavný súd Slovenskej republiky obmedzil dostupnosť poskytovania ochrany pred zbytočnými prieťahmi v konaní, nakoľko rozlišovaním pojmov „zbytočné prieťahy“ a „významné prieťahy“ uprednostňuje poskytnutie ochrany orgánu príslušnému na konanie a rozhodovanie o veci pred poskytnutím ochrany voči takémuto orgánu pre samotného účastníka konania.²⁰

¹⁶ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 90/05 z 23. augusta 2005; nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 63/00 z 12. júna 2000.

¹⁷ „Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát.“

¹⁸ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 90/05 z 23. augusta 2005.

¹⁹ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 90/05 z 23. augusta 2005. Judikatúra Ústavného súdu Slovenskej republiky sa ustálila v tom, že otázka, či v konkrétnom prípade bolo porušené základné právo na prerokovanie veci bez zbytočných prieťahov garantované v článku 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky sa skúma vždy s ohľadom na konkrétne okolnosti každého jednotlivého prípadu najmä podľa týchto troch základných kritérií: zložitost veci, správanie účastníka konania a postup súdu (napríklad nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 41/02 z 25. júna 2003). V súlade s judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva Ústavný súd Slovenskej republiky prihliada aj na predmet sporu (povahu veci) v posudzovanom konaní a jeho význam pre sťažovateľa (napríklad nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 19/00 z 23. novembra 2000; nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 54/02 z 13. novembra 2002; nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 32/02 z 12. júla 2002).

²⁰ Porovnaj aj Drgonec, J. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*: Šamorín: Heuréka, 2007, s. 517.

3. LEHOTY NA ROZHODNUTIE PODĽA SPRÁVNEHO PORIADKU²¹

S uvedenou kritikou súvisí aj v ostatnej dobe pertraktovaná problematika charakteru lehôt na rozhodnutie podľa § 49 Správneho poriadku. Jednoznačne zastávame názor, že ide o zákonné lehoty, ktoré je správny orgán povinný dodržiavať. Odmietame tak stanovisko, podľa ktorého ide o osobitný druh procesných lehôt (poriadkové lehoty), prípadne o lehoty inštruktívne. V nasledujúcom texte považujeme za nevyhnutné ozrejmiť aspoň niektoré argumenty, ktoré svedčia v prospech nášho tvrdenia, pričom neopomeníme ani charakteristiku vyššie uvedených pojmov.

S pojmom inštruktívna lehota sa zásadne v správnom práve nestretávame. O lehotách všeobecne sa správnoprávna teória zmieňuje predovšetkým v súvislosti s výkladom § 27, § 28 a § 49 Správneho poriadku. Spomínané ustanovenia vo všeobecnosti pojednávajú o lehotách na vykonanie úkonu počas správneho konania, ako aj o lehotách pre rozhodnutie. V komentároch k týmto paragrafom sa stretávame s deleníím lehôt na lehoty hmotnoprávne a lehoty procesnoprávne, kde ďalej procesnoprávne lehoty môžu byť stanovené zákonom (zákonné procesnoprávne lehoty) alebo správnym orgánom.²²

S pojmom inštruktívna lehota sa možno stretnúť napríklad v komentároch k občianskemu súdnemu konaniu, podľa ktorých podstata tohto druhu lehôt spočíva v tom, že pri nedodrzaní inštruktívnej lehoty (samozrejme za predpokladu, že bola stanovená a došlo k jej nedodržaniu) nenastanú právne účinky spojené s nedodržaním „klasickej“ procesnej lehoty, t. j. nedôjde ku strate možnosti vykonania procesného úkonu, alebo uloženia sankcie zo strany príslušného orgánu.²³ Po prvýkrát sa s touto teóriou stretávame v učebnici občianskeho práva procesného, pochádzajúcej od autorského kolektívu pod vedením A. Bajcuru,²⁴ v ktorej je pojem inštruktívna lehota vymedzený v zásade totožne.

V správnoprávnej teórii sa s predmetným pojmom nestretávame v starších komentároch k Správnemu poriadku,²⁵ ale až v tých novších, napríklad od E. Babiakovovej.²⁶ S. Košičiarová k pojmu inštruktívna lehota uviedla:

²¹ Zákon č. 71/1967 Zb., o správnom konaní (správny poriadok), v znení neskorších predpisov (ďalej len „Správny poriadok“).

²² Porovnaj napríklad Sobihard, J. *Správny poriadok. Komentár*. Bratislava: IURA Edition, 2009, s. 108 a nasl.; Košičiarová, S. *Správny poriadok. Komentár s novelou účinnou od 1. januára 2004*. Šamorín: Heuréka, 2004, s. 109 a nasl.

²³ Pozri Ficová, S., Števec, M. a kol. *Občianske súdne konanie*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 155.

²⁴ Porovnaj Bajcura, A. a kol. *Občianske právo procesné*. Bratislava: Vydavateľské oddelenie PraF UK, 1995, s. 97.

²⁵ Porovnaj napríklad Hutta, V., Němec, V., Červený, Z. a kol. *Správne konanie, komentár k správnomu poriadku*. Bratislava: Tlačová, edičná a propagačná služba, 1969, s. 129 a nasl. Kučerová, E. *Správne konanie. Komentár*. Bratislava: Heuréka, 1997, s. 102 až 104.

²⁶ Pozri Babiaková, E. *Správny poriadok. Komentár*. Bratislava: MANZ, 1998, s. 77.

„Zmeškanie zákonnej lehoty pre rozhodnutie zo strany správneho orgánu podľa § 49 ods. 2 správneho poriadku nemá vplyv na práva účastníka konania (právna teória v tejto súvislosti hovorí, že táto zákonná lehota má charakter tzv. poriadkovej lehoty). Toto pravidlo však nemusí platiť podľa osobitného zákona.“²⁷

Z hľadiska stavu *de lege lata* možno skonštatovať, že na uplynutie lehoty pre rozhodnutie podľa Správneho poriadku neviaže Správny poriadok žiadny následok, ako v prípade nedodržania „klasickej“ procesnoprávnej lehoty. Účastník konania má aj naďalej nárok na vydanie rozhodnutia v danej veci, tento nárok s uplynutím lehoty pre rozhodnutie jednoznačne nezaniká. V čom potom spočíva „nebezpečenstvo“ vnímania tejto lehoty ako lehoty poriadkovej, prípadne inštruktívnej?

Ako sme už spomínali v predchádzajúcom texte, domnievame sa, že takýmto spôsobom právna teória reaguje na reálny stav a snaží sa ho istým spôsobom ozrejmiť, charakterizovať a pomenovať ho. Na druhej strane týmto výkladom zároveň dochádza k značnému porušeniu práva účastníka konania na prerokovanie veci bez zbytočných priefahov tým, že sa prezumuje, že jeho vec bude raz prejednaná, a teda dôjde k vydaniu rozhodnutia. Ako keby sa teda tzv. štandardná lehota na rozhodnutie (uvažujme teraz o lehote 30 dní podľa Správneho poriadku) dostávala na vedľajšiu koľaj a skôr sa ospravedlňovala nečinnosť správneho orgánu faktom, že k vydaniu rozhodnutia predsa niekedy v budúcnosti dôjde, lebo účastníkovi konania takéto právo nezaniklo.

Z príslušných textov právnej teórie vyplýva, akoby sa konštituovala osobitná kategória zákonnej lehoty, a to lehota poriadková. Charakteristickým znakom zákonných lehôt pritom je, že sú stanovené zákonom a z tohto dôvodu nemôže dôjsť k ich svojvoľnému meneniu (predĺženiu alebo skráteniu) zo strany správneho orgánu, prípadne účastníka konania. Sú stanovené zákonodarcom a ako také sú teda záväzné. Lehota pre rozhodnutie je jednoznačne stanovená zákonom. Správny orgán ju môže predĺžiť, ale vždy iba zo zákonom stanovených dôvodov, teda k jej predĺženiu nedochádza svojvoľne, ale iba v zákonom predpokladaných prípadoch. Považujeme pritom za legislatívnu nepozornosť, že zákonodarca neviaže na nedodržanie lehôt na rozhodnutie prísnejšie právne dôsledky.

V súčasnosti zákonodarca predpokladá dva následky nedodržania lehoty pre rozhodnutie, a to:

- a) možnosť predĺženia lehoty pre rozhodnutie a
- b) možnosť využitia opatrenia proti nečinnosti.

²⁷ Košičiarová, S. *Správny poriadok. Komentár s novelou účinnou od 1. januára 2004*. Šamorín: Heuréka, 2004, s. 110.

3.1 Predĺženie lehoty pre rozhodnutie

Za tzv. štandardnú lehotu na vybavenie veci sa v súčasnosti považuje vydanie rozhodnutia bezodkladne v jednoduchých veciach alebo inak v lehote do 30 dní. Zákonodarca pritom nešpecifikuje pojem „bezodkladne“ ani „jednoduchosť veci“ a ponecháva ich výklad správny orgánom, súdom, prípadne právnej teórii. Pojem „bezodkladne“ môžeme charakterizovať ako bez zbytočného odkladu. Podľa konštantnej judikatúry pritom pod pojmom bez zbytočného odkladu v zásade znamená menej ako 30 dní.

V prípade, ak správny orgán nevydá rozhodnutie bezodkladne, zákonodarca mu prikazuje vydať rozhodnutie do 30 dní od začatia konania. Ak nedôjde k vydaniu rozhodnutia v tejto lehote, zákon umožňuje vydať rozhodnutie do 60 dní od začiatku konania alebo potom v ďalšej, primerane predĺženej lehote.

Vydať rozhodnutie v lehote do 60 dní od začatia konania je možné za splnenia jedinej podmienky, a to konkrétne, že správne konanie je zvlášť zložitú. Zákonodarca pritom opätovne nedefinuje pojem „zložitú“. Právna teória uvádza, že pôjde predovšetkým o prípady, v ktorých je mnoho účastníkov konania, kde je treba vykonať zložitú dokazovanie, ďalej tam, kde je nevyhnutné požiadať o stanoviská viaceré domáce, prípadne aj zahraničné orgány, v neposlednom rade aj o prípady so zložitým znaleckým dokazovaním.²⁸ O predĺžení lehoty pre rozhodnutie je správny orgán povinný informovať účastníka konania, pričom povinnou súčasťou tejto informácie je aj uvedenie dôvodov, pre ktoré došlo k predĺženiu lehoty.

Správny poriadok v tomto prípade neustanovuje, kto a kedy je oprávnený rozhodnúť o predĺžení štandardnej lehoty pre rozhodnutie. O predĺžení lehoty preto rozhodne správny orgán sám, a to predovšetkým prostredníctvom vedúceho takéhoto orgánu, prípadne inej oprávnenej osoby, ktorej to vyplýva z vnútorného predpisu tohto správneho orgánu. Domnievame sa, že už samotné predĺženie lehoty, spolu s riadnym odôvodnením, by malo byť oznámené účastníkovi konania pred uplynutím štandardnej lehoty pre rozhodnutie,²⁹ a to v písomnej podobe, aby mohlo byť súčasťou spisovej dokumentácie správneho konania.

Ďalšie predĺženie lehoty pre rozhodnutie je možné len za splnenia predchádzajúcej podmienky, ku ktorej zákonodarca kumulatívne viaže splnenie ďalších dvoch podmienok. To znamená, že okrem toho, že ide o vec zvlášť zložitú, musí ísť aj o vec, ktorú nie je možné rozhodnúť v danej lehote vzhľadom

²⁸ Porovnaj napríklad Sobihard, J. *Správny poriadok. Komentár*. Bratislava: IURA Edition, 2009, s. 199.

²⁹ Porovnaj napríklad Hutta, V., Němec, V., Červený, Z. a kol. *Správne konanie, komentár k správne mu poriadku*. Bratislava: Tlačová, edičná a propagačná služba, 1969, s. 130.

na jej povahu. Trefou podmienkou je, že s predĺžením lehoty pre rozhodnutie súhlasí orgán, ktorý rozhoduje o odvolaní (rozklade).

Za využitia predchádzajúceho výkladu je potom konkrétny postup nasledujúci. Správny orgán s dostatočným časovým predstihom tak, aby odvolací správny orgán mohol vydať súhlas s predĺžením lehoty pre rozhodnutie do uplynutia 60-dňovej lehoty, požiada o tento úkon nadriadený správny orgán. Nadriadený správny orgán o tejto skutočnosti rozhodne, pričom môže dospieť k dvom odlišným stanoviskám. V prvom prípade predĺženie lehoty odmietne. Podkladom pre odmietnutie je skutočnosť, že na predĺženie lehoty pre rozhodnutie nie je právny nárok zo strany prvostupňového správneho orgánu, a teda nadriadený správny orgán sa nestotožní s argumentáciou prvostupňového správneho orgánu.

V druhom prípade predĺženie lehoty pre rozhodnutie si osvojí, teda bude s ním súhlasí. V súhlase uvedie primeranú lehotu, o ktorú predlžuje konanie. Domnievame sa, že z logiky veci vyplýva, že pôjde o lehotu presne časovo vymedzenú, teda že nadriadený správny orgán nevyužije v tomto prípade značne vágny termín v Správnom poriadku hovoriaci o „primeranom“ predĺžení lehoty. Aj v tomto prípade je prvostupňový správny orgán povinný upovedomiť účastníka konania o predĺžení lehoty pre rozhodnutie. Následne na to prvostupňový správny orgán v takto predĺženej lehote rozhodne.³⁰

O takéto predĺženie lehoty nemôže požiadať správny orgán, ktorý rozhoduje o odvolaní (rozklade), teda k nemu nemôže dôjsť v prípadoch odvolacích konaní, pretože voči rozhodnutiu tohto orgánu už nie je možné podať odvolanie (rozklad).³¹

Záverom výkladu by sme ešte uviedli, prečo v prvom prípade predĺženia lehoty pre rozhodnutia hovoríme o vydaní rozhodnutia a v druhom prípade o súhlase nadriadeného správneho orgánu. V prvom prípade sa domnievame, že vzhľadom na to, že ide o osobitné oprávnenie prvostupňového orgánu, o ktorom sám rozhoduje a o ktorom následne upovedomuje účastníka konania, je vhodnejším pojmom pojem rozhodnutie, lebo ide o akt, ktorý smeruje k nepodriadenému subjektu a ktorý ovplyvňuje jeho procesné postavenie. Takéto rozhodnutie musí byť formálne, teda nepostačuje neformálny prejav vôle o predĺžení konania, ale výslovne by malo ísť o písomne vyhotovené rozhodnutie, ktoré by malo obsahovať základné náležitosti rozhodnutia podľa § 47 Správneho poriadku, predovšetkým by malo obsahovať dostatočné zdôvodnenie takéhoto rozhodnutia.³² Toto rozhodnutie svojím

³⁰ Za predpokladu, že opätovne nepožiada nadriadený správny orgán o primerané predĺženie lehoty pre rozhodnutie.

³¹ Porovnaj zákonnú formuláciu „*môže ju primerane predĺžiť odvolací orgán (orgán príslušný rozhodnúť o rozklade)*“.

³² Porovnaj so zdupľovaním tejto povinnosti, ako to vyplýva z § 49 ods. 2 Správneho poriadku, kde ak správny orgán nemôže rozhodnúť do 30 dní, prípadne do 60 dní, je povinný o tom účastníka konania s uvedením dôvodov upovedomiť.

charakterom upravuje priebeh konania, ide teda o procesné rozhodnutie, voči ktorému nie je možné podať odvolanie.

Pojem súhlas v druhom prípade využívame z toho dôvodu, že o ňom rozhoduje nadriadený správny orgán voči podriadenému správne mu orgánu, pričom tento súhlas vydá nadriadený správny orgán len na základe návrhu a odôvodnenia prvostupňového správneho orgánu. Domnievame sa, že nadriadený správny orgán by nemal tieto dôvody rozširovať, ale mal by sa len s návrhom stotožniť alebo ho odmietnuť. Ak by došlo k jeho odmietnutiu, k zmene právneho postavenia účastníka konania nedôjde, a teda nie je potrebné o tom vydávať ani rozhodnutie v tom slova zmysle, ako sme ho uviedli v predchádzajúcom prípade. Jediný orgán, ktorý v danom štádiu môže ovplyvniť právne postavenie účastníka konania, je prvostupňový správny orgán a ten, ak sa rozhodne využiť primerane predĺženú lehotu pre rozhodnutie, je povinný o tom upovedomiť účastníka konania už uvedeným spôsobom, kde prílohou tohto rozhodnutia bude aj súhlas nadriadeného správneho orgánu.

3.2 Opatrenie proti nečinnosti

V tejto časti výkladu sa budeme venovať tomuto ustanoveniu z pohľadu *de lege lata*. Konkrétne máme na mysli ustanovenie § 50 Správneho poriadku, ktoré zákonodarca pomenoval „opatrenia³³ proti nečinnosti“. Využitie tohto inštitútu zákonodarca viaže na splnenie viacerých kumulatívnych podmienok.

V prvom rade musí ísť o konanie, ktorého predmet to dovoľuje a v druhom rade, ak nápravu nie je možné dosiahnuť inak. Tretou podmienkou, ktorá musí byť splnená alternatívne, čiže buď správny orgán príslušný na konanie takéto konanie nezačal vôbec (vznikla nečinnosť), alebo ak koná začal a nerozhodol v lehote podľa § 49 ods. 2 Správneho poriadku (vznikli prieťahy v konaní).

Z praxe správnych orgánov je ale možné badať, že využívanie tohto procesného inštitútu je minimalizované. Domnievame sa, že to vyplýva z viacerých dôvodov. Prvým dôvodom je používanie značne vágnych a nejasných pojmov, ako povaha veci, či náprava, ktorú nemožno dosiahnuť inak. Ďalším dôvodom, pre ktorý nedochádza k využitiu tohto inštitútu, nepochybne patrí aj dôvod, že správne orgány sa zásadne bránia preberať na seba právomoc rozhodovať vo veciach, o ktorých má rozhodnúť iný správny orgán, hoci aj im podriadený. V literatúre sa stretávame aj s názorom, že k nevyužívaniu opatrenia proti nečinnosti prispieva aj skutočnosť, že správny

³³ Pojem „opatrenia“ je v tomto prípade zrejme nevhodne použitý, pretože ide do dnešného dňa o jediné opatrenie, ktoré zákonodarca poskytuje na ochranu voči nečinnosti správneho orgánu. Vhodnejším sa preto javí názov „opatrenie proti nečinnosti“.

orgán „nemá povinnosť atrakciu využiť. Účelovo sa chápe len ako možnosť prevziať vec na prejednanie a rozhodnutie“.³⁴

Myslíme si, že práve tento posledne citovaný názor má najväčší vplyv na nevyužívanie § 50 Správneho poriadku správnymi orgánmi. Z tohto dôvodu si preto dovoľíme zastávať názor, podľa ktorého toto ustanovenie nie je možné vykladať ako ustanovenie dispozitívne,³⁵ ktoré len umožňuje správne orgánu prevziať na seba vec, ale myslíme si, že ústavne konformným výkladom je práve výklad, ktorý toto ustanovenie chápe kogentne, ako povinnosť správneho orgánu vždy prevziať vec na seba, ak sú splnené zákonné podmienky. Domnievame sa, že takýto výklad vyplýva z článku 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou. V článku 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky ústavodarca jednoznačne stanovil interpretačné pravidlo, ktoré sa musí uplatniť pri každom výklade, ako aj uplatňovaní zákonov a ostatných všeobecne záväzných predpisov, pričom podľa názoru Ústavného súdu Slovenskej republiky prezentovaného napríklad v náleze sp. zn. PL. ÚS 15/98 z 11. marca 1999: „v situácii, keď právnu normu možno vysvetľovať dvoma spôsobmi, pričom jeden výklad je v súlade s ústavou a medzinárodnými dohovormi podľa čl. 11 ústavy a druhý výklad je s nimi v nesúlade, nejestvuje ústavný dôvod na zrušenie takej právnej normy. Všetky štátne orgány majú vtedy ústavou určenú povinnosť uplatňovať právnu normu v súlade s ústavou (čl. 152 ods. 4).“ Obdobne sa uvádza tiež aj v iných rozhodnutiach tohto súdu.³⁶

Zastávame názor, že ak by sme ustálili výklad § 50 Správneho poriadku iba ako možnosť správneho orgánu, tak by sme poskytli výklad v rozpore s povinnosťou ústavne konformného výkladu. Je to z toho dôvodu, že následným riadením sa takýmto výkladom by jednoznačne došlo k nečinnosti príslušného orgánu, prípadne k prieťahom v konaní, teda došlo by k javom, ktoré sú v rozpore s princípom právneho štátu.

Z právnoteoretického hľadiska predstavuje inštitút zakotvený v § 50 Správneho poriadku tzv. atrakciu. Atrakcia pritom predstavuje jeden z možných inštitútov, ktorých využitím dochádza k zmene v kompetencii správnych orgánov. Vo všeobecnosti pritom takáto zmena kompetencie nie je pre

³⁴ Srebalová, M., Horvat, M. Lehoty a nečinnosť správnych orgánov. In *Všeobecné správne konanie*. Bratislava: Vydavateľské oddelenie PraF UK, 2010, s. 128.

³⁵ Tento názor podporuje aj legislatívno-technické hľadisko, podľa ktorého toto ustanovenie tiež jednoznačne nie je dispozitívne.

³⁶ Pozri napríklad uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 30/99 z 28. júna 1999; uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 13/01 zo 14. februára 2001; nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL ÚS 21/08 z 23. septembra 2009.

právný poriadok typická. Musí preto mať svoju oporu vždy v zákone. Právna teória atrakciu vymedzuje ako „*prechod kompetencie na nadriadený orgán na základe prejavu jeho vôle; môže nastať len v zákonom ustanovených prípadoch*“.³⁷

Rovnako ako v prípade možnosti predĺženia lehoty pre rozhodnutie, aj v tomto prípade sa uplatnenie § 50 Správneho poriadku viaže iba na prvostupňové konanie. Domnievame sa, že daná skutočnosť vyplýva zo zákonnej formulácie „*správny orgán, ktorý by inak bol oprávnený rozhodnúť o odvolaní*“. Zákonodarca v tomto prípade dokonca nevyužíva ani pojem rozklad, hoci v iných ustanoveniach ho v súvislosti s odvolaním používa, a teda ako keby ani len nepredpokladal, že k možnosti využitia atrakcie by mohlo dôjsť aj v konaní o opravnom prostriedku. Je pritom len zrejmé, že k javu nečinnosti prípadne k prieťahom v konaní môže dôjsť aj v tomto konaní.³⁸

4. ZÁVER

Záverom je možné konštatovať, že Správny poriadok obsahuje inštitút, ktorý umožňuje preklenúť nečinnosť, prípadne prieťahy v správnom konaní, ale ide o inštitút značne rozporuplný z hľadiska jeho možného využívania z uvedených dôvodov. Na základe uvedenej analýzy je možné usúdiť, že následkom nedodržania lehoty pre rozhodnutie nie je zánik práva účastníka konania na vydanie rozhodnutia v jeho veci, čo znamená, že lehoty pre rozhodnutie majú výrazný poriadkový charakter, ale zároveň ide o lehoty zákonné, lebo sú stanovené zákonodarcom. Domnievame sa, že práve zákonný charakter týchto lehôt by mal byť prevažujúcim elementom pri výklade týchto ustanovení zákona, pričom je nevyhnutné následne na to aj poznameniť Správny poriadok, aby vo väčšej miere umožňoval účastníkovi konania domôcť sa svojho práva v podobe vydania rozhodnutia vo veci.

Príspevok bol vypracovaný v rámci grantu UK č. UK/393/2011 Ústavno-právne aspekty dovolania v občianskom súdnom konaní.

³⁷ Sobihard, J. Organizácia verejnej správy. In Machajová, J. a kol. *Všeobecné správne právo*. Bratislava: EUROKÓDEX, 2009, s. 87.

³⁸ Porovnaj napríklad nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 70/98, podľa ktorého: „*pod konaním, v ktorom sa takáto vec prerokováva, potrebné rozumieť nielen konanie prvostupňového súdu, ale aj odvolacieho a dovolacieho súdu, ďalej konanie v správnom súdnictve, ako aj konanie o výkon rozhodnutia.*“ Je nepochybné, že uvedené sa vzťahuje aj na konania, ktoré sa vedú pred správnymi orgánmi.

VII.

Nečinnosť ako príčina nevykonalnosti práv a povinností v oblasti verejnej správy

prof. JUDr. KATARÍNA TOTHOVÁ, DrSc.

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

Anotácia:

Príspevok sa venuje širším súvislostiam medzi nečinnosťou a nevykonalnosťou práva, analyzuje príčiny činnosti na legislatívnej úrovni aj v aplikačnej praxi od pomalosti a nepružnosti úradníkov až po korupčné dôvody. Zvláštna pozornosť je venovaná zodpovednosti za nečinnosť a uplatneniu regresného nároku.

Kľúčové slová: Nečinnosť, nevykonalnosť práva, úradník, regresný nárok.

Fyzické osoby a právnické osoby majú najčastejšie frekventované kontakty so štátnou mocou, ktoré sa realizujú prostredníctvom orgánov verejnej správy. V právnom štáte niet takých fyzických osôb a právnických osôb, ktoré by počas svojej existencie nemali kontakty s orgánmi verejnej správy. Sú to kontakty, ktoré iniciujú buď oni v záujme presadenia svojich práv a oprávnených záujmov, alebo ktoré iniciujú orgány verejnej správy, najmä v záujme presadenia verejného záujmu alebo splnenia právnej povinnosti týchto subjektov v oblasti verejnej správy. V právnom štáte by malo byť samozrejmosťou, že orgány verejnej správy všade tam, kde je to právom stanovené, aktívne nadväzujú kontakty s fyzickými osobami a právnickými osobami, a tým vlastne realizujú svoje kompetencie dané im platným právom.

V právnom štáte sa oprávnené očakáva, že verejná správa bude promptne a manažérsky efektívne riešiť tak individuálne práva a oprávnené záujmy, ako aj záležitosti verejne a všeobecne prospešné. Žiaľ, v praxi to tak vždy nie je.

Je preto pozitívne, že po pozornosti, ktorá sa doposiaľ venovala predovšetkým nečinnosti súdov, sa dnes pozornosť obracia – vrátane tejto medzinárodnej konferencie – na nečinnosť aj v oblasti verejnej správy.¹

¹ Poznámka: Nedostatočná pozornosť nečinnosti orgánov verejnej správy vrátane príčin jej vzniku, ako aj právnym prostriedkom jej odstránenia, resp. minimalizácie sa venuje aj v učebniciach

Nečinnosť v oblasti verejnej správy je neželaný, negatívny jav, ktorý sťažuje, alebo znemožňuje vymožitelnosť práva fyzických osôb ako aj právnických osôb, čo je v právnom štáte neprijateľné. Aby Slovenská republika bola právnym štátom, nestačí iba ústavne deklarovať, že sme zvrchovaný, demokratický a právny štát a v právnych normách mať premietnuté princípy právneho štátu, ale verejná správa musí fungovať tak, aby sa fyzické osoby a právnické osoby mohli domôcť svojich práv a právom chránených záujmov.

Vymožitelnosť práva je teda významným faktorom signalizujúcim stav deklarovaného právneho štátu v jeho reálnej podobe. Ak nefunguje vymožitelnosť práva v reálnom živote, signalizuje to skutočnosť, že v štáte, ktorý sa vyhlasuje za demokratický a právny štát, v realite nie je všetko v poriadku a že dochádza k porušovaniu ústavy.

O porušení ústavy, resp. ústavných práv možno pri nevyožiteľnosti práva v oblasti verejnej správy hovoriť i napriek tomu, že Ústava Slovenskej republiky neobsahuje ústavný článok, ktorý by priamo riešil vymožitelnosť práva. V článku 46 ods. 1 ústavy sa však deklaruje právo každého domáhať sa na nezávislom súde alebo na inom orgáne Slovenskej republiky – teda aj na orgáne verejnej správy, a to zákonom ustanoveným spôsobom – svojho práva. Vymožitelnosť práva nepriamo garantuje ústava aj článkom 48 ods. 2, kde sa ustanovuje právo na prerokovanie veci bez zbytočných prieťahov. V tejto súvislosti je významný článok 127 ods. 2, z ktorého vyplýva, že ak k porušeniu práv a slobôd fyzických osôb alebo právnických osôb vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy došlo v dôsledku nečinnosti, ústavný súd môže prikázať, aby ten, kto tieto práva (slobody) porušil, vo veci konal.

Popri kompetencii ústavného súdu prikázať nečinnému orgánu verejnej správy konať, poznáme aj viaceré právom upravené opatrenia proti nečinnosti v oblasti verejnej správy, ktoré sa vykryštalizovali historickým vývojom.²

Nečinnosť vo verejnej správe totiž nie je novým javom. S týmto problémom, respektíve s jeho odstránením sa borili aj takí klasici teórie verejného

na výučbu správneho práva. Prvýkrát samostatná pozornosť problematike nečinnosti vo verejnej správe ako príčine nevyožiteľnosti práva bola na Slovensku venovaná v učebnici správneho práva Právnickej fakulty UK v Bratislave. Porovnaj Tóthová, K. Vymožitelnosť práva vo verejnej správe. Ju: Peter Škultéty a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: Univerzita Komenského, 2006, s. 199–221.

² Historickým vývojom sa vykryštalizovali ako správnoprávne opatrenia proti nečinnosti verejnej správy tieto:

- devolúcia kompetencie,
- určenie lehoty na vybavenie,
- fikcia pozitívneho rozhodnutia,
- fikcia negatívneho rozhodnutia,
- sťažnosť na nečinnosť,
- disciplinárna zodpovednosť,
- pokuta za nečinnosť,
- príkaz konať.

práva, ako boli F. Weyr³ a J. Hoetzel⁴, podľa ktorých nebolo zriedkavosťou, keď sa vybavovanie vecí občanov predĺžilo v dôsledku nečinnosti aj o niekoľko rokov.

Problém nečinnosti orgánov verejnej správy a otázka nedostatku účinných právnych garancií minimalizujúcich liknavosť vybavovania vecí občanov (organizácií) už aj v minulosti nadobudol taký rozmer, že problém nečinnosti sa stal jednou zo základných tém rokovania III. zjazdu československých právnikov v roku 1930 v Bratislave. Vtedajšie dôvody nečinnosti vo verejnej správe zhrnul vo svojom referáte popredný teoretik československého správneho práva profesor K. Laštovka, ktorý príčinu nečinnosti videl predovšetkým:

- v neuspokojivej právnej úprave kompetenčných otázok,
- v nevhodnej organizačnej štruktúre⁵,
- v preťaženiach úradníkov⁶.

Skutočnosť, že nečinnosť orgánov verejnej správy nie je javom novým, ale javom príznačným pre verejnú správu, nás nemôže uspokojovať. Práve naopak. Dnes mimoriadne aktuálnou otázkou vybudovania skutočne právneho štátu je otázka zabezpečenia vymožitelnosti práva, a tým prioritne aj otázka minimalizácie nečinnosti verejnej správy.

Snaha o odstránenie každého negatívneho javu z verejnej správy musí naštartovať zameranie pozornosti na príčiny, ktoré ten ktorý negatívny jav vyvolávajú, resp. determinujú. Preto pri analýze nečinnosti vo verejnej správe – (a tým aj v diskusii na tejto konferencii) nemôže chýbať zmienka o základných príčinách nečinnosti orgánov verejnej správy! Spomenula som, že ich vytypovaniu venovali pozornosť už aj klasici správneho práva. Odvtedy však nielenže uplynulo veľa rokov, ale nastali aj významné spoločensko-ekonomické zmeny, ktoré nielen modifikovali v minulosti vytypované príčiny nečinnosti, ale v oblasti verejnej správy sa „vynorili“ aj ďalšie skutočnosti, ktoré z dnešného pohľadu a požiadaviek na verejnú správu môžeme uviesť ako základné príčiny nečinnosti orgánov verejnej správy.

Pokiaľ vezmeme do úvahy stanoviská Európskeho súdu pre ľudské práva, potom môžeme konštatovať, že bez ohľadu na to, aká je príčina nečinnosti a nevymožitelnosti práva, niet pre ňu ospravedlnenia.

³ Weyr, F. Žaloba pro odepřenou spravodlivost. *Správní obzor I.*, 1909, s. 41–49, 204 a 207.

⁴ Hoetzel, J. Samočinné vyřizování správních záležitostí. *Právník*, 1914, s. 321–333.

⁵ Treba súhlasiť s tými názormi, že nevhodná organizačná štruktúra orgánov verejnej správy, ako aj preťaženosť pracovníkov týchto orgánov, nemôže byť akceptovateľným dôvodom na nečinnosť orgánov verejnej správy.

⁶ Zaujímavé je jeho konštatovanie: „v poslední době i zpolitizování správy, která úřednictvo čini příliš závislým na vlivech politických a tím ho znehodnocuje a u něho zeslabuje vědomí zodpovědnosti“, pokladal za jednu z príčin nečinnosti orgánu.

Z hľadiska existujúcej situácie na Slovensku príčiny nečinnosti orgánov verejnej správy existujú tak na legislatívnej úrovni, ako aj v aplikačnej praxi. Je nesporné, že nepresné (nedostatočné) legislatívne vymedzenie kompetencie orgánu verejnej správy môže viesť k nečinnosti. Ak vyjdeme z poznatkov, že za nečinnosť považujeme stav, keď kompetentný orgán verejnej správy nekoná, hoci nastali skutočnosti, s ktorými zákon spája povinnosť konať, zistíme, že nečinnosť sa neviaže k verejnej správe ako takej, ale vždy k určitému orgánu. Preto ak má verejná správa optimálne fungovať, musia byť kompetencie jednotlivých jej orgánov presne vymedzené. Aj keď právna úprava verejnej správy je charakterizovaná veľkým počtom právnych noriem pripúšťajúc správnu úvahu (dispozitívne právne normy), určenie kompetentného orgánu má byť upravené vždy presne a jasne.

Nepresné vymedzenie kompetencie orgánov verejnej správy môže spôsobiť, že v praxi privedie do omylu účastníkov právnych vzťahov, ktorý orgán verejnej správy je príslušný konať. Často v dôsledku nepresného vymedzenia kompetencie v platnom práve dochádza aj k negatívnym kompetenčným konfliktom, t. j. keď žiaden orgán verejnej správy sa necíti kompetentný konať. Správne právo, i keď pozná mechanizmus odstránenia takéhoto problému (spoločne nadriadený orgán určí kompetentného), ide o situáciu, ktorá sťažuje a hlavne odďaľuje vymožitelnosť práva a spôsobuje nečinnosť príslušného orgánu. Zložitejšia je situácia, keď platné právo prizná určitému okruhu subjektov konkrétne právo, neurčí však kompetentný orgán, ktorý by všeobecne určené právo aplikoval na konkrétne prípady. Aj keď logicky uvažujúcemu právnikovi sa takáto eventualita môže zdať absurdná, prax v oblasti verejnej správy má s ňou skúsenosti⁷.

Keďže právo je významným prostriedkom riadenia spoločnosti, v legislatívnom procese treba rešpektovať požiadavku nielen zefektívnenia regulačného pôsobenia práva, ale aj požiadavku odstránenia existencie „bielych miest“ v platnom práve, ktoré umožnia nečinnosť orgánov verejnej správy.

Bezproblémovú realizáciu práva v praxi možno očakávať iba vtedy, keď právna reglementácia obsahuje:

- jednoznačnú úpravu kompetencie orgánu, ktorý má aplikovať právnu normu, ktorá ustanovuje práva a povinnosti subjektov správneho práva, určenie subjektu, ktorý je aktívne legitimovaný podať návrh na aplikáciu práva, resp. určiť, či sa právna norma aplikuje ex offo,

⁷ Napríklad zákon o štátnej službe (zákon č. 312/2001 Z. z.) priznal všetkým pracovníkom, ktorí skončili vykonávanie štátnej služby a odišli na dôchodok, príplatok k dôchodku vo výške 1,25 percenta z priznaného dôchodku za každý rok služby. Vzniknuté právo spomínanej skupiny dôchodcov bolo však od účinnosti zákona nevyvožiteľné, lebo zákon neupravil kompetenciu, t. j. neurčil orgán, ktorý má výšku príplatku vypočítať a príslušnú sumu aj vyplácať.

- úpravu procesného postupu aplikácie právnej normy, vrátane lehoty na jeho ukončenie,
- pri časovo obmedzenej možnosti uplatnenia právneho nároku, presné určenie subjektívnej a objektívnej lehoty na uplatnenie právneho nároku,
- dôslednú úpravu zodpovednostného vzťahu vo verejnej správe nastupujúceho po nespĺnení zákonnej povinnosti konať, t. j. pri nečinnosti.

Nezanedbateľné príčiny nečinnosti orgánov verejnej správy – a tým aj nevykonalnosti práva v oblasti verejnej správy – sú aj v samotnej praktickej realizácii verejnej správy. Jednoznačne medzi aktuálne príčiny nečinnosti orgánov verejnej správy možno začleniť:

- nedostatočnú odbornú úroveň personálneho prvku verejnej správy,
- nedostatočnú morálku personálneho prvku verejnej správy, nedostatočné vyvodzovanie zodpovednosti za nečinnosť, nevyvodzenie zodpovednosti za nevyvodzovanie zodpovednosti.

Nedostatočná odborná úroveň personálneho prvku, t. j. pracovníkov a funkcionárov orgánov verejnej správy (ďalej len pracovníkov) je prozaickým dôvodom nečinnosti. Nedostatočne odborne zdatný pracovník neraz pri aplikačných rozhodovacích procesoch tie prípady, s ktorými si po odbornoprávnej stránke „nevie rady“, odkladá nabok a venuje sa prípadom, v ktorých mu rozhodovanie nespôsobuje problém. Rôznorodosť a variabilita prípadov, v ktorých treba rozhodnúť a navyše dynamika zmien ich právnej regulácie neraz kladie na pracovníka verejnej správy také vysoké nároky, ktoré spĺňa iba odborne spôsobilý jedinec. Preto permanentné vzdelávanie pracovníkov verejnej správy, ako aj požiadavky na preukazovanie odbornej spôsobilosti významnou mierou prispievajú k vykonalnosti práva v oblasti verejnej správy. A to nielen v uvedenej súvislosti s nečinnosťou, ale aj tým, že u odborne zdatného pracovníka verejnej správy sa minimalizuje pravdepodobnosť právnych pochybení. Tým sa minimalizujú aj dôvody uplatňovania právnych prostriedkov na nápravu nesprávnosti a nezákonnosti rozhodovania, čo nesporne zefektívňuje vykonalnosť práva v oblasti verejnej správy.

Dôvodom nečinnosti orgánu verejnej správy môže byť aj nedostatočná morálna vybavenosť pracovníka vo verejnej správe. Ide najmä o nedostatočnú pracovnú morálku. Aj keď sa o tom málo diskutuje a hlavne nerado sa to počúva, nedostatočná pracovná morálka je dôsledkom nielen individuálnych daností pracovníka verejnej správy, ale aj dôsledkom neprofesionálnej riadiacej aktivity jeho vedúceho, ktorý vytvára, resp. ponecháva pre nedostatočnú pracovnú morálku priestor a nevyvodzuje zodpovednostné opatrenia, ktoré pre takéto prípady upravuje platné právo.⁸

⁸ Napríklad zníženie alebo odňatie osobného hodnotenia.

Najväznejším dôvodom nečinnosti orgánu verejnej správy – aj keď nie čo do početnosti, ale do spoločenských dôsledkov – je korupčná náchylnosť pracovníka verejnej správy. V praxi totiž korupcia nevzniká len tam, kde je záujem na inom než platnému právnomu stavu zodpovedajúcom vybavení veci alebo na prednostnom a urýchlenom vybavení veci, ale aj tam, kde je záujem, aby príslušný pracovník verejnej správy nekonal a nevydal rozhodnutie. Rozhodovacia aktivita orgánu verejnej správy totiž neraz znamená uloženie zákazov, príkazov a povinností, ktoré si adresát rozhodnutia verejnej správy neželá (povinnosť zaplatiť daňový nedoplatok, uloženie pokuty, odňatie licencie a podobne). Tomuto nešváru sa v poslednom období v Európskej únii venuje značná pozornosť a jednotlivé členské štáty vypracúvajú Národné programy boja proti korupcii.⁹ Dnes sme svedkami, že vznikajú bez organizovanej koordinácie etické kódexy pre určité profesné skupiny. Na Slovensku pre prácu orgánov verejnej správy nebol doposiaľ vypracovaný etický kódex, v zmysle ktorého by sa vyvodzovala aj zodpovednosť za jeho porušenie.

Neexistencia takéhoto etického kódexu však neznamená, že by v našom platnom práve neboli zahrnuté ustanovenia, podľa ktorých možno vyvodíť zodpovednosť za nečinnosť orgánu verejnej správy. Platné právo upravuje širokú paletu zodpovednostných vzťahov v oblasti verejnej správy. Je to nielen zodpovednosť fyzických osôb a právnických osôb (spravovaných subjektov) za porušenie platného práva v oblasti verejnej správy, ale aj zodpovednosť orgánov verejnej správy (spravujúcich subjektov) za škodu, ktorú spôsobili svojím nezákonným postupom alebo rozhodnutím fyzickým osobám a právnickým osobám.

Zodpovednosť orgánov verejnej správy za nečinnosť, poprípade liknavý postup pri vybavovaní vecí fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy, môže mať charakter buď disciplinárnej zodpovednosti, alebo zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci.

Zodpovednosť za nečinnosť orgánov štátnej správy poznalo naše právo už od roku 1969 (zákon č. 58/1969 Zb., o zodpovednosti za škodu spôsobenú rozhodnutím orgánu štátu alebo jeho nesprávnym postupom). K rozšíreniu možnosti vyvodzovať zodpovednosť za nesprávny úradný postup – teda hlavne za nečinnosť aj orgánov samosprávy, došlo v roku 2004 na základe zákona č. 514/2003 Z. z., o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci (nadobudol účinnosť 1. júla 2004). V porovnaní so zákonom platným v minulosti zodpovednosť sa už neviaže iba k štátnemu orgánu, ale zákon pojednáva o zodpovednosti orgánu verejnej moci (kam patria aj orgány

⁹ Niektoré štáty presadzujú aj inštitucionálne vyjadrenie protikorupčných aktivít. Napríklad vo Veľkej Británii Výbor na štandardy vo verejnom živote. V USA Úrad pre etiku vo vládných inštitúciách.

verejnej správy) pri výkone verejnej moci. Napriek podrobnej právnej úprave, v praxi sa zodpovednosť orgánov verejnej správy za nečinnosť vyvodzuje veľmi málo. Platí totiž objektívna zodpovednosť štátu za spôsobenú škodu nečinnosťou a je potom na štáte, aby si regresom vymáhal uspokojenie svojej regresnej pohľadávky na konkrétnom pracovníkovi (právnickej osobe), ktorá škodu spôsobila. Táto regresná aktivita sa však v praxi „nekoná“. Inými slovami povedané, tento celospoločenský záujem príslušné orgány neuplatňujú, resp. nepresadzujú. Nuž a potom sa nemožno diviť, že prieťahy v konaní, ako aj nečinnosť orgánov verejnej správy nerušene narastá.

Pred niekoľkými rokmi sa vo vede správneho práva začalo diskutovať o zavedení zodpovednosti za nevyvodenie zodpovednosti – vrátane regresnej zodpovednosti. Ak totiž chápeme kompetencie nie ako právom dovolenú aktivitu, ale ako právom určenú (stanovenú) aktivitu, potom nečinnosť je jednoznačným porušením práva. Ak v právnom štáte má byť vyvodená zodpovednosť za každé porušenie práva, potom je logická aj povinnosť vyvodiť zodpovednosť za nečinnosť. Ten, kto si nesplní povinnosť vyvodí zodpovednosť za nečinnosť – sám sa stáva nečinný a je namieste vyvodíť aj voči nemu zodpovednosť – t. j. zodpovednosť za nevyvodenie zodpovednosti.

Aj keď sa uvedené súvislosti zdajú byť zložité, majú svoju vnútornú logiku a opodstatnenie, a preto v praxi ich treba realizovať. Inak budú narastať prípady nevyožiteľnosti práva¹⁰ a bude sa rozmáhať nečinnosť pod okridleným bonmottom: „kto nič nerobí – nič nepokazí“. Z celospoločenského hľadiska však dochádza k značným škodám, a preto nečinnosť orgánov verejnej správy treba dôrazne pranierovať a eliminovať.

¹⁰ V oblasti verejného práva často v tých istých súvislostiach sa striedajú pojmy vymožitelnosť, vymáhateľnosť a vynútiteľnosť práva, bez ich bližšieho obsahového rozlíšenia. Určitá názorová zhoda panuje v tom, že z uvedených troch pojmov je obsahovo najužší pojem vynútiteľnosť práva. Tento pojem sa používa tam, kde dochádza k aplikácii práva na konkrétny prípad za pomoci dovoleného (regulovaného) priameho alebo nepriameho donútenia (napr. v exekučnom konaní).

B.

Prostředky obrany
před nečinností

VIII. Prostředky obrany před nečinností podle správního řádu

prof. JUDr. PETR PRŮCHA, CSc.

Právnická fakulta Masarykovy univerzity

Anotace:

Príspevek se věnuje výkladu opatření proti nečinnosti a dalších prostředků obrany před nečinností podle správního řádu a porovnává pro a proti ve srovnání s předchozí právní úpravou. Podrobněji interpretuje ustanovení § 80 správního řádu ve vazbě na právo na spravedlivý proces a projednání věci bez zbytečných průtahů ve smyslu základních práv a svobod.

Klíčová slova: prodloužení lhůty atrakce, delegace, devoluce, opatření proti nečinnosti, žaloba proti nečinnosti, prostředky obrany před nečinností.

1. ÚVODEM

Správní řád¹ je procesním předpisem, který slovy svého úvodního ustanovení „*upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy*“. Toto zákonné ustanovení kromě vymezení předmětu úpravy správního řádu současně reflektuje obvyklé základní nazírání na veřejnou správu, která je tradičně vnímána jednak jako soustava příslušných orgánů moci výkonné atd., jednak jako činnost, pro jejíž výkon byly tyto orgány zřízeny a kterou tyto orgány v souladu s tím také vykonávají.

„Činnost veřejné správy“ je tak jednou z pojmových rovin veřejné správy jako takové, příp. lze konstatovat, že „činnost“ je pojmovým znakem veřejné správy vnímané obecně. Přirozeně, že pro činnost veřejné správy platí, že nejen že musí být *konána*, ale dále také, že má být *konána v souladu se zákony* (a to jak v rovině procesněprávní – v daných souvislostech se nabízí

¹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

zdůraznit především požadavek na konání ve lhůtách a bez zbytečných průtahů, tak v rovině hmotněprávní), a konečně také platí, že činnost veřejné správy má být konána *věcně správně*.

Máme-li hovořit o prostředcích obrany proti nečinnosti podle správního řádu, je zřejmé, že máme na mysli nečinnost, která je nežádoucí a vyskytuje se tehdy a tam, kdy a kde by k ní docházet nemělo, tj. kdy a kde právní úprava ukládá správním orgánům konat. Takovou nečinnost je potom třeba vnímat jako nečinnost nezákonnou a prostředky obrany před nečinností, resp. proti nečinnosti, by měly být způsobilé zjednat nápravu, a to vždy co nejefektivněji.

Současně je však třeba poznamenat, že správní řád počítá i s nečinností zákonnou, a to tehdy a tam, kdy a kde se naopak předpokládá, zpravidla přesně časově omezenou nečinností správního orgánu vytváří prostor účastníkům řízení v souladu se sledovaným účelem. To jsou nepochybně případy přerušení řízení, je-li účastník vyzván k odstranění nedostatku podání a je mu k tomu stanovena příslušná lhůta nebo probíhá-li řízení o předběžné otázce apod. V takových případech po dobu přerušení řízení je nepochybné, že správní orgán konat ve věci nemá a jeho nečinnost je v tomto směru naopak předepsána jako nutná.

Základní požadavky na ústavnost a zákonnost činnosti veřejné správy a prostředků obrany před nezákonnou nečinností jsou zejména čl. 2, 36 a 38 Listiny základních práv a svobod, a dále § 6 a § 80 správního řádu. Jen stručně připomeňme, že čl. 2 Listiny upravuje mj. pravidla vázanosti zákonem při výkonu veřejné moci, její čl. 36 upravuje právo na soudní a jinou ochranu a konečně její čl. 38 potom upravuje právo na projednání věci bez zbytečných průtahů. Ustanovení § 6 správního řádu potom požaduje vyřizovat věci bez zbytečných průtahů, ve stanovených či přiměřených lhůtách, s poukazem – pro potřeby zjednání nápravy – na využití ustanovení § 80, který potom meritorně řeší ochranu před nečinností.

2. PROSTŘEDKY OBRANY PŘED NEČINNOSTÍ A ZPŮSOBY JEJÍHO ŘEŠENÍ OBECNĚ

Zamyslíme-li se nejprve obecněji nad možnostmi obrany před nečinností, potom lze při zohlednění poznatků právní teorie i možných zákonných řešení zřejmě dospět k tomu, že některé z možných prostředků takové obrany by mohly přicházet v úvahu tzv. ze zákona, popř. na žádost, a jiné či další by mohly být realizovány či uplatňovány tzv. ex offio, příp. na žádost.

Jako prostředek obrany před nezákonnou nečinností, který by mohl přicházet v úvahu přímo, tj. tzv. ze zákona, popř. na žádost, může být *devoluce*.

Ta se nabízí tam, kde je příslušný úkon správního orgánu vázán na konkrétní lhůtu, a pokud by jej správní orgán v dané lhůtě neprovedl, pakliže by tak zákon stanovil, automaticky by uplynutím této lhůty provedení daného úkonu přešlo na instančně vyšší orgán, jenž by dále konal.

Pokud jde o příp. prostředky obrany před nezákonnou nečinností, které přichází v úvahu stanovit jako nastupující ex offo, příp. na žádost, se nabízí *atrakce*, *delegace* či *prodloužení lhůty* k provedení úkonu. Instančně vyšší orgán by tak, pokud by takto zákon stanovil, mohl buďto provedení dosud nerealizovaného úkonu správního orgánu vztáhnout na sebe, nebo jeho provedením pověřit jiný správní orgán, popř. by mohl nečinnému orgánu k provedení předmětného úkonu stanovit přiměřenou další lhůtu.

Zvláštním případem řešení nečinnosti, který však z povahy věci nemůže přicházet v úvahu vždy a musel by tak, resp. musí tak, pro příslušné případy stanovit zákon, je tzv. *fikce rozhodnutí*. Jejím důsledkem je nastolení stavu, jako by rozhodnutí bylo vydáno. Z povahy věci může fikce rozhodnutí přicházet v úvahu jak u rozhodnutí pozitivních, tak u rozhodnutí negativních.

Stejně tak je třeba poznamenat, že stran možnosti obrany před nezákonnou nečinností sehrává, a to zpravidla v řízení o žádostech, významnou roli také aktivita účastníků řízení, např. cestou stížností na průtahy.

V těchto souvislostech se nabízí uvést jako příklad řešení možné nečinnosti správních orgánů z období první republiky zákonnou úpravu z oblasti veřejného stavebního práva. Tak jmenovitě § 62 zákona č. 45/1930 Sb. z. a násl., o stavebním ruchu, a obdobně i § 23 navazujícího zákona č. 65/1936 Sb., o stavebním ruchu, stanovily, že nerozhodne-li stavební úřad o žádostech o stavební povolení ve lhůtě 14 dnů (druhý z uváděných zákonů stanovil lhůtu 15 dnů), provede řízení na žádost strany a na náklad obce zemský úřad, který rozhodne ve stejné lhůtě s konečnou platností. Pro skutečnost, že náklady řízení u orgánu, na nějž rozhodování přešlo, tzv. šly za nezákonně nečinnou obcí, byla tato úprava pro řádné konání obcí nepochybně silně motivační.

K tomuto příkladu je ještě třeba doplnit, že prvorepublikový správní řád (vl. nař. 8/1928 Sb. z. a násl.), stejně jako pozdější správní řády až do přijetí zákona č. 71/1967 Sb., výslovná ustanovení o prostředcích obrany před nečinností neobsahovaly a jejich příp. úprava byla ponechána toliko zvláštním zákonům.

3. ÚPRAVA TZV. OPATŘENÍ PROTI NEČINNOSTI VE SPRÁVNÍM ŘÁDU

Již výše bylo poznamenáno, že meritorní řešení ochrany před nečinností obsahuje správní řád ve svém ustanovení § 80. Tato úprava byla v jistém

smyslu inspirována úpravou předchozí, také z ní vyšla a řešení jí nabízené výrazněji rozvedla.

Předchozí úprava, jednalo se o § 50 zákona č. 71/1967 Sb., stanovila: „Dovoluje-li to povaha věci a nelze-li nápravy dosáhnout jinak, správní orgán, který by byl jinak oprávněn rozhodnout o odvolání, sám ve věci rozhodne, pokud správní orgán příslušný k rozhodnutí nezahájil řízení, ač je k tomu povinen nebo pokud nerozhodl ve lhůtě stanovené v § 49 odst. 2.“

Co je třeba zdůraznit, tato úprava nepočítala s příp. aktivitou účastníků řízení a negarantovala jim možnost nárokově se obrany před nečinností domáhat jejich žádostí.

Současná úprava tzv. obrany před nečinností je podstatně podrobnější, propracovanější a také komplexnější. Již opakovaně avizované ustanovení § 80 zákona č. 500/2004 Sb. stanoví:

„(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.

(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.

(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. Po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí může žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podat účastník.

(4) Nadřízený správní orgán může

a) přikázat nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí,

b) usnesením převzít věc a rozhodnout namísto nečinného správního orgánu,

c) usnesením pověřit jiný správní orgán ve svém správním obvodu vedením řízení, nebo

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.

(5) Postup uvedený v odstavci 4 písm. b) a c) nelze použít vůči orgánům územních samosprávních celků při výkonu samostatné působnosti.

(6) Usnesení podle odstavce 4 se oznamuje správním orgánům uvedeným v odstavci 4 písm. b) až d) a účastníkům uvedeným v § 27 odst. 1; ostatní účastníci se o něm vyrozumí veřejnou vyhláškou. Usnesení nadřízený správní orgán vydá i v případě, že žádosti účastníka podle odstavce 3 věty druhé

nevyhoví; toto usnesení se oznamuje pouze tomuto účastníkovi; proti tomuto usnesení se nelze odvolat.“

Kromě toho, že úprava nabízí nadřízenému orgánu ne jednu, ale celý rejstřík možností, jak postupovat v případě nečinnosti správního orgánu podřízeného, což umožňuje volit řešení pokud možno stavu věci nejadekvátnější, je zvláště třeba zdůraznit, že tato úprava také výslovně poskytuje možnost, aby „*po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí podal žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti účastník“*.

To je významné i z pohledu znění příslušné úpravy správního soudnictví. Soudní řád správní² hovoří o ochraně *proti* nečinnosti správního orgánu, a řízení v tomto směru přichází podle § 79 odst. 1 s. ř. s. v úvahu na základě podané žaloby toho, kdo *bezvýsledně vyčerpal prostředky*, které procesní předpis platný pro řízení před správními orgány stanoví k jeho ochraně před nečinností správního orgánu. Takový subjekt se může domáhat toho, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat *rozhodnutí* ve věci samé nebo *osvědčení*. Žalovaným je přitom správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení.

Při aplikaci § 79 s. ř. s. ve správním soudnictví v době platnosti předchozího správního řádu nebylo možno požadovat po účastníku správního řízení, aby nejprve hledal jiná řešení v samotné veřejné správě, např. aby podal podnět k postupu dle § 50 správního řádu, i když účastníci v praxi takto často postupovali. Soudní praxe akceptovala, že se účastník správního řízení, které bylo stíženo nečinností správního orgánu, mohl obrátit na soud ihned.³

Nápravu tohoto stavu přinesl právě stávající správní řád, který ve svém § 80 odst. 3, jak bylo již uvedeno, podpůrně výslovně počítá s tím, že pokud nápravu v případech vyžadujících opatření proti nečinnosti nezjedná příslušný nadřízený orgán z moci úřední, „*může po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podat účastník“*.

To má potom na aplikaci § 79 a násl. s. ř. s. pro případy namítané nečinnosti správních orgánů po 1. 1. 2006 ten dopad, že správní soudy se nadále mohou jako přípustnými návrhy na ochranu proti nečinnosti zabývat jen tehdy, pokud účastník skutečně „*bezvýsledně vyčerpal prostředky, které*

² Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“).

³ Srov. judikaturu: *Vychází-li ustanovení § 79 s. ř. s. z předpokladu existence procesních prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu dosud neobsahuje, nelze za tohoto stavu po účastníku správního řízení požadovat, aby vyhledával alternativní prostředky pro naplnění hypotézy § 79 odst. 1 s. ř. s., např. cestou podnětu k postupu dle § 50 správního řádu. Účastník správního řízení, jež je stíženo nečinností správního orgánu, se může za popsané situace obrátit na soud ihned.* (Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2003, čj. 5 As 21/2003-40.)

mu stanoví k jeho ochraně před nečinností správního orgánu právě § 80 odst. 3 nového správního řádu“, což výslovně reflektovala i judikatura.⁴

Judikatura správních soudů je v případě institutu ochrany před nečinností inspirativní i v jiném směru, a to jmenovitě tím, že také konkretizuje případy, které nečinností jsou, a případy, které nečinností nejsou, resp. které jsou řešením nečinnosti. První skupinu lze demonstrovat např. na rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, čj. 3 Ans 38/2010-122, v němž se uvádí: „Jestliže je odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podáno osobou, která tvrdí, že s ní mělo být jednáno jako s účastníkem správního řízení a že je tzv. opomenutým účastníkem, je správní orgán povinen o takovém odvolání vydat rozhodnutí i v případě, že odvolání vyhodnotí jako nepřítupné (§ 92 správního řádu z roku 2004). Pokud správní orgán vyřídí takové odvolání pouhým neformálním přípisem, jedná se o nečinnost ve smyslu § 80 správního řádu z roku 2004 a § 79 s. ř. s.“

Druhou skupinu případů lze potom demonstrovat např. na usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 1. 2010, čj. 22 Ca 315/2009-23, v němž je uvedeno: „Pokud nadřízený správní orgán formálně nevyhoví návrhu žalobce na vydání usnesení o převzetí věci a rozhodnutí namísto nečinného správního orgánu [podle § 80 odst. 4 písm. b) správního řádu z roku 2004], avšak současně (byl samostatným usnesením vydaným ‚z moci úřední‘) pověří jiný správní orgán ve svém správním obvodu vedením řízení [podle § 80 odst. 4 písm. c) téhož zákona], je třeba tyto kroky správního orgánu ve vzájemné souvislosti považovat za úspěšné uplatnění prostředků k ochraně proti nečinnosti žalobcem.“

Z povahy věci je zřejmé, že institut ochrany před nečinností, jak jej má na mysli § 80 správního řádu, se nebude vztahovat jen ke správnímu řízení v I. stupni. Jeho uplatnění logicky přichází v úvahu dále i v řízení ve II. stupni (v řízení o řádných i mimořádných opravných prostředcích), stejně jako přichází v úvahu poté, co byla věc příp. vrácena instančně vyšším orgánem zpět orgánu I. stupně k dalšímu řízení. Obdobně bude uplatnění tohoto institutu ochrany před nečinností přicházet v úvahu i po zrušení správního rozhodnutí rozsudkem soudu ve správním soudnictví a vrácení věci správním orgánům k dalšímu řízení.

Dále je třeba ještě také poznamenat, že ustanovení § 80 správního řádu je obsaženo v jeho části druhé, zaměřené na obecná ustanovení o správním řízení, a tak by se mohlo zdát, že je lze uplatnit jen v režimu správního

⁴ Srov. judikaturu: Před podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je v řízení vedeném podle správního řádu č. 500/2004 Sb. třeba vždy nejprve vyčerpát procesní prostředek ochrany proti nečinnosti ve správním řízení, kterým je návrh nadřízenému správnímu orgánu dle § 80 odst. 3 správního řádu. (Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu 18. 10. 2007, čj. 7 Ans 1/2007-100.)

řízení, zatímco v jiných postupech podle správního řádu (části čtvrtá, pátá, šestá) to možné není. V této souvislosti je však třeba podtrhnout dikci shora připomínaného § 6 správního řádu, který ve svém odst. 1 uvádí: „*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).*“ Ustanovení § 6 správního řádu je součástí úpravy základních zásad činnosti správních orgánů, které se vztahují na veškeré postupy podle správního řádu, a proto je potom třeba dovodit, že uvedené ustanovení rozšiřuje rozsah působnosti ustanovení § 80 správního řádu vedle správního řízení také na vydávání vyjádření, osvědčení a sdělení, na uzavírání veřejnoprávních smluv a také na vydávání opatření obecné povahy. Stejně tak by mělo být toto ustanovení využitelné v případě potřeby i u vyřizování stížností podle § 175 správního řádu.

4. ZÁVĚREM

Provedený pohled na problematiku prostředků obrany před nečinností podle správního řádu ukazuje, že současná úprava v ustanovení § 80 stávajícího správního řádu je komplexnější než úprava předchozí a je také způsobilější k efektivnějšímu řešení případů nečinnosti. Tomu nesporně napomáhá i to, že daná úprava ve správním řádu je doplněna úpravou obsaženou v soudním řádu správním a lze se obracet i na Ústavní soud

Relativně samostatným, a svým způsobem paralelním, režimem, způsobilým také napomáhat obraně před nečinností správních orgánů, je rovněž výkon působnosti Veřejného ochránce práv, realizovaný k podnětům účastníků řízení

De lege ferenda se ke zvážení nabízí eventuální posílení účinnosti dopadů volených řešení na nečinný správní orgán.

Nicméně, jak bylo avizováno úvodem, v praxi veřejné správy je předně třeba mít na paměti, že je třeba konat, což však samo o sobě nestačí. Současně je nutno konat, resp. rozhodovat pokud možno vždy bez průtahů ve stanovených lhůtách, v souladu se zákony, a přitom také věcně správně. Důsledné respektování tohoto pravidla je způsobilé eliminovat nejen nečinnost. Ne vždy to takto však v praxi veřejné správy chodí, a proto je úprava obrany před nečinností ve správním řádu potřebná.

Zcela na závěr si dovolím parafrázovat jeden z Murphyho zákonů o korupci: „*Nejlépe se hovoří o nečinnosti v minulém čase.*“

IX. Stížnosti jako prostředek právní ochrany před nečinností ve veřejné správě

JUDr. KATEŘINA FRUMAROVÁ, Ph.D.

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

Anotace:

Příspěvek se věnuje jednomu z prostředků právní ochrany před nečinností a tím je podání stížnosti. Analyzuje právní regulaci podávání stížností proti nečinnosti ve veřejné správě. Zaměřuje se na nedostatečnost obecné právní úpravy ve správním řádu i fragmenty zvláštní právní úpravy, zákon o informacích apod., shrnuje úvahy *de lege ferenda* v této oblasti.

Klíčová slova: stížnost, správní řád, svobodný přístup k informacím.

Nečinnost orgánů veřejné správy byla, je a zřejmě i bude **negativním jevem** v každém demokratickém právním státě, neboť představuje výrazné porušení zásady zákonnosti, právní jistoty a rozpor s pojetím veřejné správy jako služby občanům vykonávané v souladu s principy dobré správy. Nadto není jevem nijak ojedinělým, když nečinnost způsobuje v konkrétních případech zásah do ústavně zaručených práv (zejm. práv zaručených v čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod¹), příp. i do práv zaručených mezinárodními dokumenty (např. čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod). Problémem je vůbec vlastní vymezení, **definování nezákonné nečinnosti** veřejné správy – někdy se také hovoří o **tzv. mlčení moci**.² Již samotný pojem na první pohled naznačuje, že jde o negativní (nežádoucí) jev, který je v rozporu se samotnou podstatou veřejné správy – správy jako určité aktivní činnosti sledující dosažení vymezených (veřejnoprávních) cílů. Dovolila bych si ji vymežit jako **protiprávní chování orgánů veřejné správy spočívající v porušení zákonem stanovené**

¹ Dále jen „Listina“.

² Dobosz, P. Problém nečinnosti veřejné správy v řízení správním a soudněsprávním v Polsku. *Správní právo*. 1997, č. 3–4, s. 182.

povinnosti konat, zejména vydat rozhodnutí či provést jiný úkon, a to v zákonem stanovené, popř. přiměřené lhůtě.³

Nezákonná nečinnost může mít řadu **příčin**. Dovolím si pak konstatovat, že se tyto příčiny v průběhu doby příliš nemění. Již v roce 1930 na III. sjezdu československých právníků v Bratislavě byly za nejčastější důvody nečinnosti považovány: neuspokojivá právní úprava, ne vždy vhodná organizace úřadů a řízení před nimi, přetíženost úřednictva a konečně i okolnosti úřadem neovlivnitelné.⁴ Bohužel i přesto, že jsou tyto příčiny již desetiletí známy, dosud se tento jev nepodařilo zcela vymýtit. V žádném ohledu však tyto příčiny nemohou nečinnost veřejné správy, resp. veřejné moci v právním státě nijak ospravedlnit.⁵

Zákonodárce by proto měl vždy konstruovat v právním řádu takový **soubor právních prostředků**, které budou působit **jak k ochraně před vznikem nečinnosti, tak i k odstranění nezákonného stavu** vzniklého nečinností **i právních důsledků** tím způsobených, včetně zajištění náhrady případně vzniklé škody a vyvození právní odpovědnosti příslušných subjektů. I v České republice proto existuje systém právních mechanismů sloužících k ochraně jak práv samotných adresátů veřejné správy, tak i k ochraně veřejných zájmů, jež mohou být nečinností taktéž dotčeny.⁶

Jedním z takovýchto prostředků by měl být i **institut stížnosti**. Již na III. sjezdu právníků československých v Bratislavě v roce 1930 byla stížnost, resp. dozorčí stížnost zmiňována a diskutována jako jeden z významných prostředků této ochrany.⁷ Předmětem tohoto příspěvku je proto především posouzení a zhodnocení toho, zda můžeme v současné době stížnost považovat za skutečně významný a efektivní prostředek k ochraně před nečinností veřejné správy a zda tomu odpovídá i její stávající úprava v českém právním řádu.

Výslovnou **ústavní (obecnou) oporu stížnostního oprávnění** lze nalézt jen obtížně, což ovšem nelze považovat za negaci jeho existence. Petiční právo (zaručené čl. 18 Listiny) představuje oprávnění podobné, nicméně zaměřené na veřejné zájmy. Lze snad uvažovat o právu na ochranu osobnosti

³ Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu*. 1. vyd. Praha: Linde, 2005, s. 210.

⁴ Dokumenty Třetího sjezdu právníků československých v Bratislavě 1930, s. 55.

⁵ Ústavní soud k tomu konstatoval, že „v demokratickém právní státě nelze připustit nečinnost a průtahy, neboť tím dochází k výraznému oslabení právní jistoty občanů a jejich důvěry v ochranu jejich základních ústavních práv ze strany orgánů státní moci“. Podrobněji srov. nález Ústavního soudu I. ÚS 209/1998 ze dne 12. 1. 1999.

⁶ Těmito prostředky ochrany jsou například: právní úprava lhůt (pro rozhodnutí či jiný úkon), opatření proti nečinnosti dle správního řádu, fikce rozhodnutí, žaloba na ochranu proti nečinnosti ve správním soudnictví, ústavní stížnost, veřejný ochránce práv, petice, stížnosti, institut náhrady škody za nesprávný úřední postup, správněprávní odpovědnost a jiné.

⁷ Dokumenty Třetího sjezdu právníků československých v Bratislavě 1930, s. 40 a násl.

(čl. 10 Listiny) či o právu na informace (čl. 17 odst. 5 Listiny), byť jen v určitých volnějším a partikulárnějším souvislostech.⁸ V. Mikule dospívá k závěru, že oprávnění podat stížnost a povinnost orgánu veřejné správy na ni odpovědět vyplývají ze samotné podstaty veřejné správy jako služby veřejnosti, kdy dle čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR „státní moc slouží všem občanům“.⁹

Stížnost lze obecně vymezit jako *podání fyzické či právnické osoby v určité konkrétní věci, které směřuje proti určité činnosti či nečinnosti orgánu veřejné moci, v níž spatřuje tato osoba porušení či ohrožení svých práv*. Stížnosti jsou tedy podávány zpravidla v určitém individuálním zájmu stěžovatele a vztahují se ke konkrétnímu případu či situaci. Avšak rozlišení, zda jde o petici, stížnost, případně podnět, oznámení či jiné podání, může být někdy in concreto obtížné.

Domnívám se, že pro běžného občana stížnost obecně představuje poměrně běžný a relativně „jednoduchý“ prostředek právní ochrany a obrany, neboť je-li občan s něčím nespokojen, zpravidla jedna z prvních myšlenek zní: „budu si stěžovat“. Přesto, nebo právě proto(?) byla a lze říci, že i stále **je právní úprava stížností dosti problematická**. Pokud totiž pohlédneme do nedávné minulosti, byla touto „úpravou“ **vládní vyhláška č. 150/1958 Ú. 1**. K její právní povaze a závaznosti se vedly obsáhlé diskuse jak mezi předními odborníky, tak i v judikatuře, je tedy zbytečné znovu o ní hovořit. Přestože měla i řadu dalších nedostatků a terminologicky i obsahově neodpovídala současné době, představovala pro občany možnost domáhat se ochrany nejen před aktivním jednáním, ale i před případnou nečinností správních orgánů, i když pouze vůči linii státní správy.¹⁰ Přestože vyhláška stížnost nedefinovala ani příliš nevymezovala její formu a obsah, přece jen stanovila určitá základní pravidla týkající se prošetření a vyřízení stížnosti.

Prvním pokusem vyřešit neuspokojivou situaci byl poslanecký návrh zákona o přijímání a vyřizování stížností,¹¹ který měl poměrně zajímavý osud, nicméně nakonec zákonodárným procesem úspěšně neprošel.¹² Cílem návrhu tohoto zákona (který byl inspirován především tehdy novou slovenskou právní úpravou stížností¹³) bylo především odstranit veškeré výše

⁸ Veselý, T., Sládeček, V. Stížnosti na policii v České republice. *Správní právo*. 1996, č. 4, s. 197 a 198.

⁹ Mikule, V. Petice a stížnosti. In Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 687.

¹⁰ Povinný subjekt byl vymezen vyhláškou jako „všechny orgány státního a hospodářského aparátu“ (§1 odst. 1 této vyhlášky).

¹¹ PS 2000, tisk 574.

¹² Nejprve byl Poslaneckou sněmovnou schválen, poté Senátem zamítnut a při následném hlasování v Poslanecké sněmovně pro něj již nebyla dostatečná podpora, a tak nakonec nebyl schválen.

¹³ Zákon č.152/1998 Z. z., o sťažnostiach, ve znění pozdějších předpisů (pozn. – tento zákon byl zrušen novým zákonem č.9/2010 Z. z., o sťažnostiach).

nastíněné problémy. Návrhu však byla vytýkána řada nedostatků, výrazně záporný postoj k němu zaujala vláda, která namítala jeho nadbytečnost s argumentem, že jde o běžnou agendu správních orgánů a že právní úprava stížností bude součástí tehdy připravovaného nového správního řádu.¹⁴ Tento však nakonec nebyl v roce 2002 přijat a nadto upravoval pouze tzv. procesní stížnost a tzv. ohrazení, jež sledovaly částečně jiné cíle než stížnost jako taková, jejich užití bylo více formalizované, okruh oprávněných subjektů podstatně užší a věcně se omezovaly pouze na oblast správního řízení. Výše uvedenému stanovisku pak poněkud protiřečí důvodová zpráva k tomuto vládnímu návrhu správního řádu, neboť výslovně uvádí, že je třeba tyto instituty (tj. procesní stížnost a ohrazení) odlišovat od „klasické“ stížnosti s tím, že do budoucna se počítá se zvláštní zákonnou úpravou stížností.

Následně byl přijat **nový správní řád** (zákon č. 500/2004 Sb.), který obsahuje **§ 175** nazvaný „**Stížnosti**“.¹⁵ Současně pak byla nařízením vlády č. 370/2005 Sb. výslovně zrušena vládní vyhláška č. 150/1958 Ú. l., a to ke stejnému dni, kdy nabyl účinnosti tento správní řád. V tomto ohledu se pak ztotožňuji s názorem J. Barty, že tak bylo učiněno v mylném přesvědčení, že správní řád řešení téže problematiky přináší.¹⁶ **Skutečný dosah stížností upravené ve správním řádu je totiž daleko menší oproti předchozí úpravě**, zejména ji nelze využít mimo dosah působnosti správního řádu. Nadto ještě sám správní řád velmi nešťastně v §175 odst. 4 stanoví, že stížnost se podává u toho správního orgánu, který vede řízení – vztahuje se stížnost tedy na veškeré postupy dle správního řádu, nebo pouze na klasické správní řízení? Omezen je okruh subjektů oprávněných ke stížnosti (pouze „dotčené osoby“) i věcný předmět stížnosti („nevhodné chování úřední osoby“ a „postup správního orgánu“). Na první pohled by se zdálo, že pod pojem „postup“ lze zahrnout i nečinnost správního orgánu a že se tudíž lze stížností proti případné nečinnosti bránit. Nicméně veškerá výše uvedená omezení ještě dále rozšiřuje podmínka, že stížnost nelze podat v případě, kdy poskytuje správní řád jiný prostředek ochrany. Tímto je pak ve věcech nečinnosti ust. § 80 odst. 3 správního řádu, které upravuje žádost účastníka o uplatnění opatření proti nečinnosti. Pokud tedy podá účastník z důvodu nečinnosti správního orgánu podání nazvané stížnost, bude třeba jej dle obsahu posoudit a vyřídit s ohledem na dikci § 80 odst. 3 správního řádu (zejména pokud jde o podmínky zde stanovené). Souběžné využití žádosti

¹⁴ Poslanecká sněmovna 2001, tisk 1070.

¹⁵ Původně vládní návrh správního řádu (Poslanecká sněmovna 2003, tisk 201) upravoval pouze tzv. procesní stížnost (§ 99) a tzv. ohrazení (§ 52 a § 53), stávající ustanovení § 175 se v zákoně ocitlo až na základě pozměňovacích návrhů schválených při projednávání v Poslanecké sněmovně.

¹⁶ Bárta, J. K otázce vyřizování stížností za platnosti nového správního řádu. *Správní právo*, 2006, č. 4, s. 193 a násl.

dle § 80 odst. 3 správního řádu a stížnosti dle § 175 téhož zákona je tudíž vyloučené, přičemž lze diskutovat o vhodnosti a dostatečnosti takového řešení. Lze nicméně uzavřít, že z pohledu ochrany před nečinností nelze stížnost, tak jak ji pojímá správní řád v § 175, považovat za prostředek sloužící osobám dotčeným nečinností veřejné správy k jejich ochraně.

Otázkou je, zda by vůbec šlo o efektivní prostředek ochrany, i kdyby bylo možné tuto stížnost k ochraně před nečinností využít. Lze se totiž ptát, zda jediný paragraf zákona může postačovat jako „*obecná zákonná právní úprava institutu stížnosti pro celou oblast veřejné správy*“. Kromě již výše naznačených problémů lze stručně poukázat i na některé další nedostatky týkající se § 175 správního řádu. Například zde absentuje jedna ze základních zásad, a to – že stížnost neprošetřuje osoba, které se stížnost týká. Dále je nedostatečně upraven průběh prošetření a vyřízení stížnosti. K vyřízení stížnosti je stanovena poměrně dlouhá 60denní lhůta, dle správního řádu ji lze překročit jen tehdy, nelze-li v jejím průběhu zajistit doklady potřebné pro vyřízení stížnosti (§ 175 odst. 5). Zákon vůbec neříká, zda vůbec a kdo, příp. jakou formou rozhoduje o prodloužení, resp. překročení lhůty, ani o jakou dobu tak lze učinit. Nelze si pak odpustit ještě jednu připomínku, a to k otázce vyřízení stížnosti. Zákon stanoví, že stěžovatel musí být v zákonné lhůtě vyzooměn o vyřízení stížnosti (§ 175 odst. 5 správního řádu). Nicméně v § 175 odst. 6 pak správní řád stanoví, že o výsledku šetření a opatřeních přijatých k nápravě se učiní záznam do spisu, přičemž stěžovatel bude vyzooměn jen tehdy, jestliže o to požádal. Domnívám se, že vyzooměním o vyřízení stížnosti by mělo být právě sdělení výsledku šetření stěžovateli, včetně přijatých nápravných opatření; pochybuji, že se stěžovatel spokojí s pouhým jednovětým sdělením, že stížnost byla prošetřena, resp. vyřízena. V zásadě tak lze shrnout, že stížnost upravená ve správním řádu v § 175 v žádném případě neposkytuje ochranu osobám dotčeným nečinností veřejné správy, ale lze pochybovat vůbec o jejím účelu a významu při stávající podobě její právní úpravy.

I přes výše uvedenou **absenci obecné právní úpravy stížnosti**, za kterou nelze § 175 správního řádu považovat, však nelze konstatovat, že by orgány veřejné správy neměly povinnost zabývat stížnostmi fyzických a právnických osob, včetně těch, které směřují proti nezákonné nečinnosti. Naopak **i přesto platí, že každý je oprávněn takovou stížnost podat a orgán veřejné správy je povinen na ni odpovědět**, což dle V. Mikule¹⁷ plyne již ze samotné povahy veřejné správy jakožto veřejné služby (podle čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR „*státní moc slouží všem občanům*“ a dle § 4 odst. 1 správního

¹⁷ Mikule, V. Petice a stížnosti. In Hendrych D. a kol. *Správní právo*. Obecná část. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 687.

řádu je „veřejná správa službou veřejnosti“). V. Sládeček se pak domnívá, že i v případě stížností, které neodpovídají podmínkám § 175 správního řádu, by se jimi měly správní orgány zabývat a aplikovat ust. § 175 analogicky, neboť jde o zjevnou mezeru v právním řádu, kterou je třeba vyplňovat „*ve prospěch soukromých osob*“.¹⁸ **Tato povinnost pak nepřímo plyne i z dalších právních předpisů.**

Například § 5 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, stanoví, že každý povinný subjekt musí zveřejnit na místě všeobecně přístupném místo a způsob, kde lze podat žádost či stížnost. Pro oblast územní samosprávy pak zákon o obcích a zákon o krajích výslovně stanoví, že rada obce a rada kraje stanoví pravidla pro vyřizování petic a stížností.¹⁹ Pokud jde o oblast profesní samosprávy, jednotlivé zákony komorám zpravidla výslovně ukládají dbát, aby členové komory vykonávali své povolání odborně, eticky a v souladu s právními i profesními předpisy. V některých případech pak tyto zákony výslovně upravují i oprávnění komory řešit stížnosti týkající se výkonu povolání jejich členů.²⁰ Ve všech výše uvedených případech pak bude **podrobnější úprava podávání a vyřizování stížností** řešena pouze na úrovni **interních normativních aktů příslušných orgánů veřejné správy**, příp. orgánů jim nadřízených, což je důsledkem právě oné neexistence obecné zákonné právní úpravy stížností.

Pouze **v ojedinělých případech je problematika stížností upravena zákonem**, nicméně je tomu tak vždy jen pro určitou dílčí oblast či některý orgán veřejné moci.

Jeden z případů, kdy je stížnost podrobněji upravena zákonem, představuje **zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím**, ve znění pozdějších předpisů, který upravuje v § 16a stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace. Z pohledu ochrany před nečinností je významné, že tuto stížnost může podat žadatel i v případě nečinnosti subjektu povinného poskytnout informaci. Přesněji řečeno, jde o případy, kdy po uplynutí zákonné lhůty nebyla poskytnuta informace a nebylo ani vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti, případně byla informace poskytnuta částečně, aniž bylo o zbytku žádosti vydáno rozhodnutí o odmítnutí. Stížnost se podává v zákonné lhůtě u povinného subjektu, který v poměrně krátké lhůtě (7 dnů) může stížnost vyřídit sám tím, že informaci poskytne či vydá

¹⁸ Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 2. vyd. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 372.

¹⁹ § 102 odst. 2 písm. n) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, § 59 odst. 1 písm. h) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

²⁰ Např. zákon č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, ve znění pozdějších předpisů [§ 2 odst. 2 písm. e)], zákon č. 381/1991 Sb., o Komoře veterinárních lékařů, ve znění pozdějších předpisů [§ 2 odst. 2 písm. c)].

příslušné rozhodnutí, jinak stížnost předloží nadřízenému orgánu. Tento orgán pak stížnost přezkoumá a opět v zákonné lhůtě (15 dnů) postup povinného subjektu potvrdí, nebo mu přikáže ve stanovené lhůtě žádost vyřídit, či usnesením věc převezme a sám žádost vyřídí.²¹ Tento zákon jako jeden z mála věnuje tedy otázce ochrany před nečinností výslovnou pozornost, a to nejen zmíněným ust. § 16a, ale dále i v § 20, kde výslovně vztahuje užití ustanovení správního řádu o základních zásadách činnosti správních orgánů (tedy i zásady rychlosti) i ustanovení o ochraně proti nečinnosti (§ 80) na postup podle tohoto zákona.²²

Samostatnou právní úpravu stížností dále obsahuje zákon č. 280/2009 Sb., **daňový řád**, ve znění pozdějších předpisů, a to v § 261. Tato úprava je vybudována na poměrně obdobných principech jako ve správním řádu, jak co do předmětu stížnosti, tak i podmínek jejího podání, včetně způsobu vyřízení a lhůt k tomu stanovených. Poněvadž i zde platí podmínka, že stížnost lze využít pouze tehdy, pokud tento zákon neposkytuje jiný prostředek ochrany, pro případ nečinnosti správce daně se stížnost nevyužije, neboť daňový řád má zvláštní ustanovení k ochraně před nečinností (§ 38).

Ze zvláštních zákonných úprav stížností bych pak ještě závěrem zmínila zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů,²³ a dále pak i zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů,²⁴ které výslovně upravují možnost obrátit se na orgány státní správy soudů se stížnostmi, přičemž jako jeden ze stížnostních důvodů jsou výslovně stanoveny i průtahy v soudním (správněsoudním) řízení. Podání takovéto stížnosti je pak nezbytnou podmínkou pro realizaci dalšího ochranného institutu proti nečinnosti – a to tzv. návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu.²⁵ Obdobně je upraven postup při vyřizování stížností i v zákoně č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů (§ 16b). Pokud jde o moc zákonodárnou, pak právní úpravu vyřizování petic a jiných podání (kam lze řadit i stížnosti) upravuje zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů (§ 113 a § 114) a zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů (§ 142 až § 143), o nečinnosti jako o možném stížnostním důvodu však tyto předpisy nehovoří.

²¹ Poslední variantu však nelze uplatnit vůči orgánům územních samosprávních celků při výkonu samostatné působnosti (§ 16a odst. 6 zákona č. 106/1999 Sb.).

²² Pokud by tedy byl například příslušný orgán při vyřizování stížnosti nečinný, lze postupovat dle § 80 odst. 3 správního řádu.

²³ § 164 až § 174 tohoto zákona.

²⁴ § 30 ve spojení s § 3 odst. 2 tohoto zákona.

²⁵ § 174a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů.

Z výše uvedeného zcela jednoznačně plyne **absolutní nedostatečnost a roztržičnost právní úpravy stížností v ČR a tudíž i její minimální funkčnost z pohledu ochrany před nečinností veřejné správy.**

Přičemž, pokud se podíváme například **na Slovenskou republiku**, zjistíme, že zde je právní úpravě stížnostního práva věnována dosti vysoká pozornost a stížnost zde představuje velmi široce uplatnitelný, zákonem poměrně podrobně upravený prostředek ochrany práv a zájmů fyzických a právnických osob ve vztahu k veřejné správě, včetně ochrany před nečinností slovenských orgánů veřejné správy.

Slovenská republika totiž v době poměrně nedávné přijala již druhou zákonnou úpravu stížností, a to **zákon č. 9/2010 Z. z., o sťažnostiach**, který nahradil předchozí zákon č. 152/1998 Z. z., o sťažnostiach, ve znění pozdějších předpisů. Nicméně i na Slovensku je právní úprava stížností předmětem odborné kritiky, a to jak úprava předešlá, tak i stávající. Nové právní úpravě lze především vytknout výrazné prodloužení lhůty dané orgánu k vyřízení stížnosti z 30 kalendářních dní až na 60 pracovních dní, což z pohledu ochrany před nečinností je zcela zřejmým krokem zpátky. Taktéž nebyl vyřešen další problém, na který bylo poukazováno již dříve – a to že stížnost vyřizuje přímo orgán, kterého se stížnost týká, a nikoli orgán nadřízený. Kritika směřuje i k tomu, že orgán se nemusí zabývat stížností tehdy, pokud ji vyhodnotí jako dotaz, vyjádření, názor, žádost, podnět či návrh a pokud v ní není jednoznačně uvedeno, ochrany kterých práv a zájmů se osoba domáhá. Naopak pozitivně lze hodnotit výslovné zakotvení povinných náležitostí stížnosti, rozšíření možných způsobů jejího podání, podrobnou úpravu týkající se vyřízení stížnosti (zejména pokud jde o zjištění nedostatků a přijetí nápravných opatření), možnost podat stížnost proti vyřízení stížnosti i proti odložení stížnosti (tedy jakési opravné prostředky) a v neposlední řadě i ukládání pořádkových opatření ve vztahu k orgánu veřejné správy, a nikoli vůči konkrétním zaměstnancům, jak tomu bylo dle dřívější úpravy (což někteří vítali, jiní kritizovali).

Závěrem bych se ještě vrátila zpět k české právní úpravě stížností. **Nejnovější iniciativou** a snahou o řešení výše popsaného neuspokojivého právního stavu je **návrh Zastupitelstva Jihomoravského kraje na vydání zákona o stížnostech**,²⁶ **jenž byl předložen Poslanecké sněmovně 10. 1. 2011.**²⁷ Dle důvodové zprávy v českém právním řádu citelně chybí obecná

²⁶ Poslanecká sněmovna 2011, tisk 223/0. Stejně zastupitelstvo se pokoušelo o přijetí návrhu zákona o stížnostech již i v minulém volebním období (Poslanecká sněmovna 2008, tisk 643).

²⁷ Projednání tohoto návrhu (1. čtení) bylo zařazeno na pořad 16. schůze Poslanecké sněmovny. Dne 11. 5. 2011 však byl hlasováním poslanců návrh tohoto zákona vyřazen z pořadu schůze (na návrh poslance J. Petru, a to z pověření hejtmana Jihomoravského kraje M. Haška). Pozn. – jde o stav k 1. 7. 2011.

zákonná právní úprava problematiky stížností, což **vede v praxi k řadě problémů, včetně nejednotného postupu správních orgánů při jejich vyřizování, a tím i k určité právní nejistotě stěžovatelů.** Taktéž se domnívám, že i pro samotné občany by zákonná úprava stížností mohla představovat jakési „vodítko“, co to stížnost je, jak, komu a v jakých případech ji podávat, co od tohoto institutu očekávat apod. Vláda však k návrhu dala stanovisko negativní, a to s argumentem, že stávající právní úprava je naprosto dostatečná a tudíž není třeba přijímat výše uvedený zákon.²⁸ Nadto pak vláda též poukázala i na konkrétní nedostatky a nejasnosti návrhu.²⁹ Je třeba uznat, že návrh zcela jistě není bez problémů a nedostatků a že jde o úpravu poměrně značně vycházející z dnes již neplatné slovenské právní úpravy (zákon č. 152/1998 Z. z.), nicméně tyto nedostatky mohou být příslušnými instrumenty během zákonodárného procesu odstraněny a výsledný zákon by konečně mohl představovat dosud chybějící obecnou úpravu této oblasti. Případně, pokud by nebyl návrh zákona přijat, lze doufat, že by mohl být alespoň podnětem k širší diskusi a případným dalším, snad i legislativně zdařilejším návrhům obecné právní úpravy stížností.

Pokud se však vrátíme ke stávající **právní úpravě stížností**, lze závěrem konstatovat, že je zcela **nevyhovující a nedostatečná**. Neexistuje obecná zákonná úprava stížností a postupu při jejich vyřizování vztahující se na celou oblast veřejné správy, jež by stížnost vymezila jako relativně jednoduchý, dostupný, nenákladný a rychlý prostředek právní ochrany a obrany ve vztahu k veřejné správě (včetně ochrany před její nečinností). Domnívám se, že je nezbytné přijmout takovou zákonnou úpravu, která by obsahovala úpravu základních pojmů, institutů a vymezení základních zásad a principů procesu prošetření a vyřízení stížnosti pro celou oblast veřejné správy. Na tuto úpravu by pak v podrobnostech měly navazovat interní normativní akty jednotlivých orgánů, které by v podrobnostech reflektovaly jejich specifika a odlišné postavení a úkoly v rámci veřejné správy. V rámci úvah *de lege ferenda* by též mohla být věnována pozornost i myšlence zavedení tzv. dozorčí stížnosti, která byla jako prostředek ochrany před nečinností diskutována již v roce 1930 na III. sjezdu právníků československých v Bratislavě. Poměrně zajímavou inspirací může být rovněž německá právní úprava, která rozlišuje stížnost, dozorčí stížnost a služebně dozorčí stížnost.³⁰ Ať už

²⁸ Nicméně již v roce 2006 na semináři pořádaném Ministerstvem vnitra za účasti širokého okruhu představitelů veřejné správy (zástupci ústředních správních úřadů, krajů, obcí) i zástupce Veřejného ochránce práv byla závěrem zkonstatována nezbytnost obecné zákonné právní úpravy stížností.

²⁹ Kritika vlády směřovala zejména k vymezení subjektů spadajících do působnosti zákona a k definici stížnosti, nesouhlas byl vysloven také s návrhem na zrušení § 175 správního řádu.

³⁰ Stížností se v německé právní úpravě obrací stěžovatel bezprostředně na jednající úřad se žádostí, aby byla jeho věc přezkoumána a učiněna příslušná opatření (jde o jakýsi neformální

však budeme hledat inspiraci kdekoli, je třeba takovýto zákon přijmout, neboť z pohledu námi řešené nečinnosti veřejné správy (ale nejen jí) lze stížnost v současné době jen stěží považovat s ohledem na stávající právní úpravu za efektivní a účinný prostředek právní ochrany před nečinností veřejné správy.

opravný prostředek). Dozorčí stížností se pak stěžovatel obrací na nadřízený dozorčí úřad se žádostí, aby tento příslušnému úřadu určitou činnost či ukončení činnosti přikázal (podmínkou je však existence veřejného zájmu v dané věci). Zatímco stížnost a dozorčí stížnost sledují určitý věcný cíl (určitou správní činnost), je smyslem služebně dozorčí stížnosti přezkoumat osobní chování zaměstnance správního úřadu. Takováto stížnost směřuje k nadřízenému kritizovaného zaměstnance a cílem je vydání příkazu, aby se choval dle předpisu, či služební hodnocení jeho chování. Podrobněji Lehman, P. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Bruhl, SRN, 2000, s. 161 a násl.

X.

Vybrané aspekty ochrany před nečinností ve správním procesu¹

JUDr. PETR KOLMAN, Ph.D.

Právnická fakulta Masarykovy univerzity

Anotace:

Príspevek se věnuje ochraně před nečinností ve správním procesu, podrobněji analyzuje kogentní lhůty a lhůty přiměřené. Definuje opatření proti nečinnosti ve smyslu správního řádu.

Klíčová slova: správní právo, správní řízení, nečinnost, opatření proti nečinnosti, správní orgán, správní řád, lhůty, atrakce, delegace, správní žaloba.

Říká se, že právo je jazyk a někteří právní teoretikové (např. J. B. White)² zastávají názor, že právo je umění.³ V následujícím článku se podíváme na *umění* ochrany před nečinností ve správním řízení.

Mezi jednu ze základních zásad činnosti správních orgánů, tedy orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy, patří, že citované orgány vyřizují věci *bez zbytečných průtahů*.⁴ Jinými slovy můžeme říct, že je zde normativně ukotvena zásada *rychlosti řízení*.

Ústavní⁵ kořeny: čl. 38 odst. 2 – každý má právo, aby jeho věc byla projednána *bez zbytečných průtahů*. Lidskoprávní akcent na projednání věci ve lhůtě přiměřené obsahuje rovněž článek 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.⁶ Evropský soud pro lidská práva pak vychází z toho, že přiměřenost délky řízení musí být posouzena ve světle okolností konkrétního případu, s přihlédnutím ke kritériím

¹ Za konzultaci k tomuto textu děkuji soudci NSS prof. JUDr. Petrovi Průchovi, CSc.

² White, J. B. *The Legal Imagination*. Boston, 1973.

³ Vytváří něco nového ze stávajících prvků.

⁴ Viz § 6 odst. 2 spr. ř.

⁵ Tedy pomyslné kořeny kořenů ochrany před nezákonnou nečinností spr. orgánů.

⁶ Viz Skulová, S. In Kadečka, S. a kolektiv. *Správní řád. Meritum*. Praha: ASPI, 2006, s. 66 nebo Korběl, F. In *Průvodce novým správním řádem*. Praha: Linde, 2006, s. 238.

zakotveným v judikatuře Evropského soudu, obzvláště s přihlédnutím ke složitosti věci, chování stěžovatele a chování příslušných orgánů, jakož i k tomu, co bylo ve sporu pro stěžovatele v sázce (např. věc: Frydlander vs. Francie, 2000).⁷

Ale zpět do českého správního práva procesního. V čem spatřujeme hlavní nebezpečí nečinnosti správního orgánu? Neoprávněná, nezákonná nečinnost správního orgánu narušuje zejména princip důvěryhodnosti a spolehlivosti veřejné správy a může se dotknout rovněž zásady ochrany práv nabytých v dobré víře a oprávněných zájmů. Narušuje rovněž zásadu jednání ve veřejném zájmu, neboť výkon veřejné správy se neprojeví tam, kde by dle zákona měl být uplatněn.⁸

Nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené kogentní lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností – tedy ustanovení § 80 spr. ř.

Dále konstatujme, že pokud správní řád *expressis verbis* stanovil povinnost vyřizovat věci *bez zbytečných průtahů*, tak tím z povahy věci praví, že každé irelevantní zdržení či průtah ve správním řízení vzniklé nedodržáním zákonem stanovených kogentních lhůt nutno chápat jako tzv. nesprávný úřední postup. Zmíněný nesprávný postup má za právní následek odpovědnost státu dle zákona č. 82/1998 Sb., a z něj vyplývající regresivní odpovědnost příslušných pracovníků správních orgánů.⁹

Dle ustanovení § 80 odst. 1 správního řádu platí, že pokud správní orgán nevydá *rozhodnutí* ve věci v zákonné lhůtě, nadřízený správní orgán učiní z moci úřední, tzv. *opatření proti nečinnosti*. Nadřízený správní orgán má za povinnost tak učinit ihned, jakmile se o tom dozví. Kdy toto ustanovení můžeme použít? Můžeme je využít kdykoliv ve správním řízení? Ano, citované ustanovení, na základě § 6 odst. 1 správního řádu můžeme využít na *jakékoliv* postupy a úkony správních orgánů (nikoliv účastníků), na které se vztahuje správní řád.¹⁰ Připomeňme si, že správní řád upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávních celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.

Co znamenají výše zmíněné „zákoné lhůty“ pro vydání rozhodnutí?

Primárně podle § 71 spr. ř. platí, že správní orgán je povinen vydat rozhodnutí *bez zbytečného odkladu*. Vydáním rozhodnutí se zde rozumí:

- a) předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení podle § 19, popřípadě jiný úkon k jeho doručení, provádí-li je správní orgán sám; na

⁷ Viz Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Linde, 2005, s. 201.

⁸ Cit. Skulová, S. In Kadečka, S. a kolektiv. *Správní řád. Meritum*. Praha: ASPI, 2006, s. 64.

⁹ Viz Ondruš, R. *Správní řád*. Praha: Linde, 2005, s. 43.

¹⁰ Srov. Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, s. 469.

NEČINNOST VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

písemnosti nebo poštovní zásilce se tato skutečnost vyznačí slovy: „Vypraveno dne:“,

- b) ústní vyhlášení, pokud má účinky oznámení (§ 72 odst. 1),
- c) vyvěšení veřejné vyhlášky, je-li doručováno podle § 25, nebo
- d) poznamenání usnesení do spisu v případě, že se pouze poznamenává do spisu.

Pokud ovšem nelze rozhodnutí vydat *bezodkladně*, je správní orgán povinen vydat rozhodnutí *nejpozději do 30 dnů* od zahájení řízení, k nimž se připočítává doba

- a) až 30 dnů (tedy celkově maximálně do 60 dnů), jestliže je zapotřebí nařídit ústní jednání nebo místní šetření, je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo jde-li o zvláště složitý případ,
- b) nutná k provedení *dožádání* podle § 13 odst. 3 spr. ř.,¹¹ ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny.

Po dobu nezbytnou k opatření údajů podle § 6 odst. 2 spr. ř.¹² lhůty pro vydání rozhodnutí neběží.

Musíme také zmínit, že nedodržení lhůt se **nemůže** dovolávat ten účastník, který je způsobil.

Ex lege – § 80/2 spr. ř. – platí, že opatření proti nečinnosti musí (nikoliv může) učinit nadřízený správní orgán i tehdy, nezahájí-li příslušný správní orgán řízení ve lhůtě 30 (kalendářních, nikoliv pracovních) dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední. Může ustanovení § 80/2 spr. ř. aktivně využít i účastník řízení?¹³ Odpovídáme: Nelze! Ustanovení § 80/2 spr. ř. se vztahuje pouze na řízení z moci úřední – správní orgán měl zahájit *ex offio* nějaké řízení, orgán tak však ne učinil, ač tak učinit měl. Nota bene o žádném účastníku řízení (jak s ním operuje ustanovení § 80/odst. 3 spr. ř.) tu nemůže být řeč, jelikož žádný zatím neexistuje, jelikož neexistuje ani správní řízení, na které je vázána existence jeho „účastenství“. ¹⁴ Nicméně nic není ztraceno, jak by se to mohlo na první pohled jevit, kdokoliv (tedy nejen výše citovaný *neexistující* účastník)

¹¹ K dožádání blíže Kolman, P. Dožádání v (novém) správním řízení. *PR* 7/2007.

¹² § 6 odst. 2 spr. ř.: „*Správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje. Podklady od dotčené osoby vyžaduje jen tehdy, stanoví-li tak právní předpis. Lze-li však potřebné údaje získat z úřední evidence, kterou správní orgán sám vede, a pokud o to dotčená osoba požádá, je povinen jejich obstarání zajistit. Při opatřování údajů podle tohoto ustanovení má správní orgán vůči třetím osobám, jichž se tyto údaje mohou týkat, stejné postavení jako dotčená osoba, na jejíž požádání údaje opatřuje.*“

¹³ S touto otázkou se autor článku setkal při výuce na PF MU Brno v předmětu správní právo procesní.

¹⁴ K shodnému závěru a conto použitelnosti § 80/2 a § 80/3 spr. ř. i Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, s. 475.

může podat podnět k nadřízenému orgánu a oznámit mu, že podřízený orgán konat měl, avšak nekoná.

Zajímavou otázkou je, zda se nadřízený orgán musí zaobírat – stále hovoříme o ustanovení § 80 odst. 2 spr. ř. – i informací získanou z **anonymního** podání? Mám za to, gramatickým a teleologickým výkladem § 80 odst. 2 spr. ř., že ano, i když se nadřízený orgán dozví o nečinnost podřízeného orgánu (nekoná ex offo, ač konat měl) z *nepodepsaného podání*, je zapotřebí splnit kogentní úkol daný § 80 odst. 2. spr. ř.

Zásah ještě před uplynutím lhůt – opatření proti nečinnosti může, dle § 80 odst. 3 první souvětí spr. ř., 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. Anebo zahájit řízení z moci úřední anebo v řízení řádně pokračovat. Je zde tedy uplatněna zásada prevence.

Z výše napsaného zřetelně plyne, že správní orgán se o porušování lhůt nedozvídá jen z podnětu účastníků řízení, ale sám by měl aktivně činit vše proto, aby zjistil, zda jemu podřízené správní orgány včas plní své úkoly v rámci správního řízení. R. Ondruš mj. konstatuje, že *„z obecné zásady dobré správy lze dovodit povinnost nadřízených správních úřadů a zejména pak ústředních správních úřadů stanovit v rámci své hierarchické soustavy takový systém kontroly, aby podřízené spr. úřady měly za povinnost předkládat nadřízenému spr. úřadu všechny věci, kde nedodrží lhůtu pro vydání rozhodnutí. Takový systém lze uložit zejména interními normativními akty (nařízení, instrukce apod.)“*¹⁵

Až po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí může žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podat účastník. Jak tuto žádost může účastník spr. řízení podat? Citované podání je možno učinit písemně nebo ústně do protokolu anebo v elektronické podobě podepsané zaručeným elektronickým podpisem. Za podmínky, že podání je do 5 dnů potvrzeno, popřípadě doplněno způsobem uvedeným ve větě první, je možno je učinit pomocí jiných technických prostředků, zejména prostřednictvím dálnopisu, telefaxu nebo veřejné datové sítě bez použití zaručeného elektronického podpisu.¹⁶ Připomeňme si, že i zde platí, že podání se posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno.¹⁷

Kam žádost podat? Na prvoinstanční či na nadřízený orgán? Správná odpověď tu zní, že ji účastník podává u nadřízeného administrativního orgánu, což je rozdíl např. oproti odvolacímu řízení.

¹⁵ Ondruš, op. cit., s. 262 – nepatrně zkrácená citace při zachování smyslu.

¹⁶ Viz § 37 odst. 4 spr. ř.

¹⁷ Viz § 37 odst. 1 spr. ř.

Nezbývá mi než souhlasit s názorem J. Vedrala, jelikož jde o „žádost,¹⁸ musí mít náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 spr. ř. a musí z ní být patrné, co žadatel žádá nebo čeho se domáhá“.¹⁹ Což by tu z povahy věci neměl být problém.²⁰ Žadatel musí tedy vytvořit určitý administrativní „petit“, tedy jasně navrhnout, jakým konkrétním způsobem má nadřízený orgán o ochraně před nečinností rozhodnout – které ze čtveřice opatření z § 80 odst. 4 má nadřízený orgán přijmout. Dle judikatury²¹ je správní orgán zmíněným „petitem“ vázán – v řízení návrhovém může spr. orgán rozhodnout jen o tom, co aktuálně předmětem řízení je, tedy o tom, co předmětem řízení činí ten, kdo návrh podal. F. Korbels ovšem zastává zcela opačný názor: „... *výběr nevhodnějšího opatření činí správní úřad v rámci správního uvážení a není při tom vázán obsahem žádosti účastníka.*“²² Z podstaty věci oba citovaní autoři pravdu mít nemohou, autor tohoto odborného textu se kloní na stranu názoru prezentovaného J. Vedralem, autor má za to, že správní orgán je zmíněným „petitem“ vázán a v této fázi tedy nemůže volně použít diskreci tak, aniž by byl vázán obsahem žádosti účastníka. Pokud účastník navrhuje zcela nevhodný prostředek, musí se nadřízený orgán nejprve vypořádat s tímto žadatelovým návrhem a teprve poté – již nikoliv v režimu § 80 odst. 3 spr. ř. – ale z ustanovení § 80 odst. 1 (je zde splněn předpoklad – *jakmile se o tom dozví*²³) učinit jako pomyslný krok dva, že vybere a realizuje některé ze zákonem stanovených opatření proti nečinnosti správního orgánu.

Zde se mi jeví vhodné silným hlasem připomenout, že nedodržení lhůt se **nemůže** dovolávat ten účastník, který je způsobil! Což se, žel, v praxi také leckdy děje.

Nadřízený správní orgán může

- a) přikázat nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí – *což bývá v praxi nejčastější a jde de facto o nejmírnější formu nápravy nečinnosti,*
- b) atrakce – *usnesením* (nikoliv rozhodnutím) převzít věc a rozhodnout namísto nečinného správního orgánu,
- c) delegace – *usnesením* (nikoliv rozhodnutím) pověřit jiný správní orgán ve svém správním obvodu vedením řízení, nebo
- d) *usnesením* (opět nikoliv rozhodnutím) přiměřeně prodloužit zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí, lze-li důvodně předpokládat, že správní

¹⁸ A zákonodárce ji tak nota bene i výslovně zatektoval do § 80 odst. 3.

¹⁹ Viz § 45 odst. 1. spr. ř.

²⁰ Samozřejmě pokud opomeneme *minoritu* poněkud zvláštních účastníků, kteří opravdu neví, co chtějí a čeho žádají, větším problémem bývá, pokud tuto svou „vlastnost“ přenesou za hranice správního řízení do běžného života (ultima ratio do manželství).

²¹ I Vedralova komentáře (Bova Polygon, 2006).

²² Cit. Korbels, F. In *Průvodce novým správním řádem*. Praha: Linde, 2006, s. 241.

²³ Což se zde přirozeně dozvěděl z účastnickovy žádosti.

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.

Pozor, výše uvedený postup horizontálního a vertikálního posunu orgánu – tedy delegaci a atrakci – nelze použít vůči orgánům územních samosprávních celků při výkonu **samostatné** působnosti. Toto omezení vyplývá z ústavně garantovaného práva obcí a krajů na samosprávu. Zda jde o samostatnou či přenesenou působnost, určíme za pomoci mechanismu z ustanovení § 8 zákona o obcích (primárnost samostatné působnosti) – pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o *samostatnou* působnost.

Může nadřízený orgán použít současně i jiných prostředků nápravy – tedy prostředek legálně vymezený mimo správního řádu? Ano, dle mého soudu nic nebrání tomu, aby zde byly souběžně využity i např. prostředky trestněprávní²⁴ či pracovněprávní.²⁵

Usnesení podle § 80 odstavce 4 spr. ř. se *ex lege* oznamuje správním orgánům uvedeným v odstavci 4 písm. b) až d) – tedy nečinným správním orgánům – resp. dle pís. c) taktéž „novému“ správnímu orgánu, na který je projednání a rozhodnutí věci nadřízeným orgánem delegováno, a dále se oznamuje účastníkům uvedeným v § 27 odst. 1 spr. ř. – tedy účastníkům řízení ve věci. *Účastníci řízení ve věci* mají dle čl. 38 Listiny nákladních práv a svobod – tedy v ČR předpisu nejvyšší právní síly – ústavní právo na to, aby jejich věc byla projednána v přiměřené lhůtě. Zmíněným účastníkům přísluší i právo se proti tomuto usnesení odvolat k nadřízenému orgánu.²⁶ Mohou se odvolat tehdy, pokud mají za to, že přijaté opatření proti nečinnosti je nedostatečně (resp. nevhodně) „chrání“ před zmíněnou nečinností veřejnoprávního orgánu.

Ostatní účastníci se o něm vyzoomí *veřejnou vyhláškou*.

Usnesení musí nadřízený správní orgán vydat i v případě, že žádosti účastníka podle § 80 odstavce 3 věty druhé²⁷ nevyhoví. To oznamuje pouze a jen tomuto účastníkovi,²⁸ proti tomuto usnesení se již, dle ustanovení § 80 odst. 6 spr. ř., nelze odvolat.

Co činit v případě, že ani nadřízený orgán **nerozhodne** o žádosti v zákonem stanovené lhůtě?²⁹ Poté je již zapotřebí hledat ochranu u správního

²⁴ Např. trestní oznámení pro trest. čin zneužití pravomoci veřejného činitele či trestný čin týkající se korupčního jednání.

²⁵ Obdobný názor má i Korbela, F. In *Průvodce novým správním řádem*. Praha: Linde, 2006, s. 241.

²⁶ Viz též Vedral, J., op. cit., s. 481.

²⁷ Nepřijme takové opatření, jaké účastník řízení žádal.

²⁸ Nikoliv tedy všem účastníkům řízení dle § 27 odst. 1 spr. ř.

²⁹ Tedy případ de facto dvojité nečinnosti.

soudu – a to konkrétně dle § 79 a násl. soudního řádu správního upravujícího ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Dle citovaného paragrafu soudního řádu správního má každý, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, má se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. *Conditio sine qua non* podání této žaloby je marné vyčerpání procesních ochranných prostředků (v našem případě dle správního řádu), což je tu, použitím ochranných prostředků před nečinností dle § 80 správního řádu, splněno.

Účelem ochrany proti nečinnosti podle § 79 a násl. s. ř. s. je ochrana před **skutečnou** nečinností správního orgánu, při níž dochází např. k odalování rozhodnutí, ke komplikacím ve vedení řízení, které *zpravidla* brání ukončení řízení vydáním rozhodnutí.³⁰

Žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení. Dodejme, že uložení povinnosti vydat rozhodnutí ve věci samé určuje pravomoc správního soudu a současně determinuje žalobní petit. Žalobce tedy nemůže usilovat kupříkladu o uložení povinnosti vydat rozhodnutí o přerušení řízení.³¹ Pro vyšší informační komplexnost dodejme, že žalobu lze podat **nejpozději do jednoho roku** ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení, a není-li taková lhůta stanovena, ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem proti žalobci učiněn poslední úkon. Pozor, zmeškání této lhůty **nelze**, dle soudního řádu správního, prominout.

Tento typ správní žaloby kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat

- a) označení věci, v níž se žalobce ochrany proti nečinnosti domáhá,
- b) vylíčení rozhodujících skutečností,
- c) označení důkazů, jichž se žalobce dovolává,
- d) návrh výroku rozsudku.

Připomeňme, že povaha českého správního soudnictví nedovoluje podávání různých odlišných typů žalob ve formě eventuálních anebo alternativních petitů.³²

Soud zde rozhoduje na základě *skutkového stavu* zjištěného ke dni svého rozhodnutí.

³⁰ Srov. např. jud. NSS – 9 Ans 1/2008-135 – žalobce: *Občanské sdružení SALAMANDR proti žalovanému: Ministerstvo pro místní rozvoj ve věci ochrany proti nečinnosti*.

³¹ Viz. Brothánková, J., Žižková, M. *Správní řád správní*. 2. vyd. Praha: Linde, 2006, s. 162.

³² Srov. Brothánková, J., Žižková, M. In op. cit., s. 165, resp. judikatura tam uvedená.

Je-li návrh důvodný, soud uloží *rozsudkem* správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení a stanoví k tomu *přiměřenou* lhůtu, ne však delší, než kterou určuje zvláštní zákon. Soud dle § 81/3 spr. ř. s. má za povinnost zamítnout žalobu, pokud není důvodná. Podtrhněme, že správní soud tu „pouze“ nařídí vydat rozhodnutí nebo osvědčení, sám správní rozhodnutí³³ za správní orgán vydat nemůže.

Z judikatury NSS (č. 487/2005 Sb.) mj. plyne, že ochranu proti nečinnosti správního orgánu nelze odepřít pouze z toho důvodu, že hmotněprávní nárok je povahy soukromoprávní.³⁴

Na úplný závěr si dovoluji připomenout jeden z novějších relevantních judikátů týkající se nečinnosti vedoucího ústředního orgánu státní správy.

Cituji z rozsudku Krajského soudu v Brně³⁵ – před podáním žaloby podle § 79 odst. 1 soudního řádu správního proti *nečinnosti správního orgánu*, který nemá nadřízený správní orgán (in concreto: vedoucího ústředního orgánu státní správy, který má rozhodovat o opravném prostředku – rozkladu), **není nutné** využít ochranu proti nečinnosti podle § 80 správního řádu.

Brněnský soud zde trefně konstatoval, že i kdyby se žalobce (účastník správního řízení) domáhal toho, aby správní orgán *sám sobě* uložil povinnost „být činným“ a ve vztahu k sobě samotnému její splnění kontroloval a tím vyvolával dojem, že „sám sebe uposlechl“, jednalo by se nejvýše o *formální* naplnění litery zákona. Nijak by se neprojevalo ve faktickém postěžování si na podřízený správní orgán a očekávání nápravy z pozice nadřízené autority, a tím *skutečně(!)* pomoci žalobci (účastníku správního řízení), k níž má ustanovení § 80 dnešního správního řádu směřovat.^{36,37}

Což je do jisté míry změna oproti rozsudku Nejvyššího správního soudu 18. 10. 2007, čj. 7 Ans 1/2007-100, který stanovil, že 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.

Ze starší judikatury NSS k této otázce připomeňme judikát z listopadu 2003 (tedy ještě za právního stavu před přijetím dnešního správního řádu):

Vychází-li ustanovení § 79 s. ř. s. z předpokladu existence procesních prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu dosud neobsahuje, nelze za tohoto stavu po účastníku správního řízení požadovat,

³³ Např. nemůže zde vydat konkrétní stavební povolení či živnostenský list.

³⁴ Tento judikát připomínají i Brothánková, J., Žižková, M. In op. cit., s. 164.

³⁵ Lidově řečeno krajského **správního** soudu.

³⁶ Srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 1. 7. 2008, čj. 62 Ca 39/2008-102), publikováno též na www.nssoud.cz

³⁷ A samozřejmě tím méně by byla nepřijatelná žaloba § 79 odst. 1 s. ř. s. v případě, že účastník řízení tohoto institutu ze spr. ř. využije.

aby vyhledával alternativní prostředky pro naplnění hypotézy § 79 odst. 1 s. ř. s., např. cestou podnětu k postupu dle § 50 správního řádu (z roku 1967). Účastník správního řízení, jež je stíženo nečinností správního orgánu, **se může za popsané situace obrátit na soud ihned.** (Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2003, čj. 5 As 21/2003-40.)

Použitá literatura:

- Brothánková, J., Žižková, M. *Soudní řád správní*. 2. vyd. Praha: Linde, 2006.
- Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Linde, 2005.
- Kristková, A. Účinné prostředky nápravy proti průtahům v řízení v právním řádu ČR. *Státní zastupitelství*. 2011, č. 5.
- Korbel, F. In *Průvodce novým správním řádem*. Praha: Linde, 2006.
- Ondruš, R. *Správní řád*. Praha: Linde, 2005.
- Skulová, S. In Kadečka, S. a kol. *Meritum. Správní řád*. Praha: ASPI, 2006.
- Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 2. vyd. Praha: ASPI, 2009.
- Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006.
- White, J. B. *The Legal Imagination. Selected aspects of the inactivity of the administrative process*. Boston, 1973.

XI.

Nečinnost a tzv. neformální správní řízení podle části čtvrté správního řádu

Mgr. RUDOLF RYS, Ph.D.

Ministerstvo vnitra ČR

Anotace:

Příspěvek pojednává o aktuálních projevech nečinnosti, konkrétně se zaměřuje na místní a regionální úroveň. Stručně shrnuje problematiku a zdůrazňuje zajímavé části české právní úpravy. Stávající situace je zastoupena především širokým náhledem na problematiku nečinnosti veřejné správy v České republice, autor se zaměřuje na problematiku tzv. neformálního správního řízení podle ustanovení části čtvrté správního řádu. Příspěvek ponechává velký prostor pro diskusi *de lege ferenda*.

Klíčová slova: nečinnost veřejné správy, tzv. neformální správní řízení, část čtvrtá správního řádu, správní řád, správní řízení, metodická pomoc.

V tomto krátkém příspěvku bych chtěl věnovat pozornost nepříliš atraktivní problematice nečinnosti v podmínkách tzv. neformálního správního řízení. Úvodem se budu věnovat obecné charakteristice zvolené problematiky především z pohledu teorie při současném zdůraznění různých možných zajímavých souvislostí s naší nynější právní praxí. Závěrem bych rád krátce zhodnotil současnou situaci a případně poskytl dostatečný prostor pro úvahy *de lege ferenda*. Tímto se všem omlouvám za velmi stručné pojetí tohoto příspěvku.

1. ÚVODEM

Již předem uvádím, že platná právní úprava jednoduše nikdy nemůže obsáhnout zcela všechny možné eventuální problémy, které může přinést její aplikační praxe. V případě nečinnosti je to však trochu jiné, pokud někdo zůstane nečinný v případě, kdy konat může, či dokonce musí, avšak neko-

ná, pak je takové chování úřední osoby jednoduše neomluvitelné. Hlavní problém tedy nevidím v tom, jak je nastavena platná právní úprava, nýbrž v tom, že se někteří lidé úspěšně řídí starou osvědčenou zásadou „**Kdo nic nedělá, nic nezkaží**“.

Vzhledem k tomu, že jsem připravoval na Ministerstvu vnitra některé strategické koncepční materiály k problematice regulační reformy a k přezkumu již platné právní regulace, mám docela intenzivní pocit, že nejen ustanovení čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, kde se (především pro soudní řízení) stanoví, že „každý má právo, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů“, které se objevuje v souvislosti s nečinností asi nejčastěji,¹ si zaslouží zde být citováno. Mým oblíbeným teoretickým východiskem nejen pro kvalitu právní regulace, ale i pro boj proti nečinnosti orgánů veřejné správy, je **zásada zákazu nedostatečné ochrany** v té podobě, jak ji definoval J. Filip.² Tento pojem sice náš ústavní pořádek výslovně neuvádí, nicméně se dá dovodit interpretací zejména z čl. 1 a čl. 2 Ústavy ČR a čl. 1 až 4 Listiny základních práv a svobod. Jedná se o situaci, kdy stát na sebe převzal určité závazky a odňal v určité oblasti jedinci možnost jednat samostatně. Typický je zákaz prosazovat práva svémocí a požadavek jednání právní cestou. Nedostatečné, opožděné a neúčinné poskytování právní ochrany je pak porušením této zásady.³

Podle mého názoru z výše uvedeného jednoznačně vyplývá nejen povinnost státu poskytnout postiženému jedinci adekvátní prostředky, aby mohl bojovat s nečinností orgánů veřejné správy, která jej poškozuje, ale i povinnost státu, aby proti nečinnosti sám bojoval.

Jak dále uvádí J. Filip:⁴ „*Ústavní právo zde stanoví určité meze. I zde platí zásada čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle které lze státní moc uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon. Ústavní právo zde stanoví rovněž určitou intenzitu působení, kdy v právním státě na jedné straně toto působení nelze omezit na použití mocenských prostředků, a na straně druhé lze z funkcí státu ve vztahu ke společnosti dovodit požadavek dostatečného působení, které má právními prostředky zajistit skutečné dosažení cíle. **Stát zde není proto, aby spotřebovával prostředky společnosti a pouze vysvětloval, proč je neschopný řešit její problémy.***“⁵

¹ Skulová, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, s. 246.

² Viz blíže Filip, J. *Ústavní právo 1 (Základní pojmy a instituty)*. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství DOPLNĚK, 1999.

³ Filip, J. *Ústavní právo 1 (Základní pojmy a instituty)*. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství DOPLNĚK, 1999, s. 208.

⁴ Filip, J. *Ústavní právo 1 (Základní pojmy a instituty)*. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství DOPLNĚK, 1999, s. 143, 144.

⁵ Pouze dodávám, že stát se v mnoha případech ani neobtěžuje cokoliv vysvětlovat.

Jako nečinnost je označován v oficiálních učebních textech⁶ „nedostatek aktivity v těch případech, ve kterých správní orgán měl realizovat příslušnou, zákonem předvídanou formu činnosti, respektive uplatnit stanovené postupy, přičemž mnohdy s právem předvídanými formalizovanými následky, často ve stanovené lhůtě, rovněž navozuje stav nezákonného a nesprávného výkonu veřejné správy“. Nečinnost znamená rovněž porušení zásady legality a některých dalších principů dobré správy. Současná úprava ochrany proti nečinnosti vyplývá i z mezinárodních smluv a dalších dokumentů zabývajících se ochranou lidských práv, nicméně v tomto příspěvku se chci zaměřit na konkrétní případ úzce spjatý s praxí. Jde o problematiku odstraňování duplicity čísel popisných, přičemž pokud tato duplicita není odstraněna, dojde přímo k ukázkovému případu nečinnosti při postupu podle části čtvrté zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále „správní řád“). Lze konstatovat, že samotná duplicita čísla popisného není nic zvláště závažného, avšak pokud obec zůstane při odstraňování zjištěných duplicit zcela nečinná, může tento zdánlivě banální problém vlastníkům dotčených budov řádně zkomplikovat život.

2. PŘÍPAD MĚSTYSU SVATAVA

Ministerstvo vnitra obdrželo dne 15. března 2010 od Krajského úřadu Karlovarského kraje podání („stížnost“), které mu bylo postoupeno Katastrálním úřadem pro Karlovarský kraj, Katastrální pracoviště Sokolov. Podání směřovalo proti městysu Svatava, který se svou nečinností dopouštěl porušení povinností uložených mu především ustanovením § 31 odst. 5 („Každé popisné nebo evidenční číslo budovy musí být v rámci obce jedinečné.“) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“) a dále porušování povinností vyplývajících z ustanovení § 11 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Ke stručnému nastínění předchozího průběhu výše uvedeného případu postačuje uvést, že Katastrální úřad pro Karlovarský kraj, Katastrální pracoviště Sokolov, vyzval již dne 16. června 2008 dopisem k odstranění duplicity čísel popisných. V důsledku nečinnosti městysu Svatava byla dne 1. července 2009 odeslána II. výzva k odstranění uvedeného nesouladu do třiceti dnů. I na tuto výzvu městys Svatava nereagoval. Poté bylo zasláno dne 7. října 2009 usnesení o dožádání podle § 13 odst. 1 správního řádu, ve kterém Katastrální pracoviště Sokolov upozorňovalo, že v důsledku tohoto neodstranění nesouladu nebude možno „zplatnit“ v katastrálním území Svatava

⁶ Skulová, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, s. 245.

Nadřízeným orgánem příslušným k vedení řízení o nečinnosti obecního úřadu podle § 80 správního řádu při postupu podle § 31 odst. 5 zákona o obcích je s ohledem na ustanovení § 178 odst. 2 věty druhé správního řádu ve spojení s § 67 odst. 1 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, jedine **krajský úřad** [krajský úřad v přenesené působnosti přezkoumává rozhodnutí (rozumí se v širším slova smyslu) vydaná orgány obcí v řízení podle zvláštních zákonů – uvedené ustanovení určuje, že krajský úřad rozhoduje o odvoláních proti rozhodnutím orgánů obcí, a to bez ohledu na druh působnosti].

3. ZÁVĚREM

Ministerstvo vnitra, odbor územní veřejné správy, proto doporučilo Katastrálnímu úřadu pro Karlovarský kraj, Katastrálnímu pracovišti Sokolov, zvážit ve věci nečinnosti městysu Svatava podání podnětu Krajskému úřadu Karlovarského kraje ve smyslu ustanovení části druhé hlavy VII. (Ochrana před nečinností) správního řádu.

Podle mého názoru skutečně kvalitní právní regulace poskytuje dostatek právních nástrojů pro boj s nečinností orgánů veřejné správy a zároveň účinně omezuje samotnou možnost jejího vzniku. Úkolem Ministerstva vnitra je pak vždy hledat řešení, a to i tam, kde žádné není na první pohled vidět. Nečinnost by určitě neměla nastávat jen díky tomu, že konkrétní úřední osoba neví, jak v určitém složitém případě postupovat. Vždy je zde možnost vyžádat si metodickou pomoc od příslušného ústředního orgánu státní správy.

Ve věci obecné problematiky přidělování čísel popisných lze upozornit rovněž na společný závěr odboru legislativy a koordinace předpisů, odboru územní veřejné správy a odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra, který je zveřejněn pod č. 3/2006 na webových stránkách odboru dozoru a kontroly veřejné správy.

Na samotný závěr pokládám za důležité již tradičně upozornit na skutečnost, že výklad platného práva poskytnutý Ministerstvem vnitra v rámci metodické pomoci není právně závazný pro jiné orgány veřejné správy a může být vždy pouze doporučujícího charakteru.

Literatura:

Filip, J. *Ústavní právo 1. Základní pojmy a instituty*. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství DOPLNĚK, 1999.

Skulová, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008.

Stanovisko č. j. MV-38938-2/UVS-2010 (zpracované autorem tohoto příspěvku).

XII. K některým aspektům právní úpravy řešení nečinnosti správního orgánu, zejména dle správního řádu

JUDr. MIROSLAV MOCEK, MPA

Krajský úřad Pardubického kraje

Anotace:

Příspěvek se věnuje právní úpravě lhůt pro vydání rozhodnutí a pro další úkony ve veřejné správě. Autor upozorňuje na úzkou vazbu mezi kvalitou právního řádu, profesionalitou úřednictva a riziky nečinnosti v praxi.

Klíčová slova: lhůta pro vydání rozhodnutí, fiktivní rozhodnutí, prekluzivní lhůta, reforma veřejné správy a smíšený model veřejné správy.

Předmětem tohoto příspěvku bude hledání a základní vymezení prostředků aplikovaných zákonodárcem v rámci opatření proti nečinnosti v širším slova smyslu v zájmu řádného fungování veřejné správy z pohledu časového průběhu postupů správních orgánů. Dále pak otázka právní úpravy lhůt vydání rozhodnutí v souladu se zákonem ve vazbě na opatření proti nečinnosti.

1. OPATŘENÍ PROTI NEČINNOSTI, ZEJMÉNA DLE SPRÁVNÍHO ŘÁDU – JEDNA Z PRÁVNĚ MOŽNÝCH GARANCÍ ŘÁDNÉHO FUNKOVÁNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY (ANEB „VŠECHNO SOUVISÍ SE VŠÍM“)

Samotný pojem „nečinnosti“ ve veřejné správě má pejorativní náboj. Vyvolává dojem něčeho nelibého, nepatřičného, a to v případě veřejné správy jistě oprávněně. Pojem „opatření proti nečinnosti“ pak zahrnuje v širším slova smyslu prostředky sloužící k nápravě. Správní právo, které je právním řádem veřejné správy,¹ je bezprostředně spjato s organizací i činností

¹ Průcha, P. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Brno: MU Brno a nakladatelství Doplněk, 2007, s. 28.

veřejné správy.² Smyslem existence veřejné správy – proto byla přece vytvořena – je, lapidárně řečeno, zabezpečování úkolů, které jí byly svěřeny. Má být tedy činná, nikoliv nečinná. A nejen to. Jak je uvedeno výše, v souladu s právem, jehož konkrétní úprava má odpovídat i hodnotám sdíleným tzv. evropským správním právem.³ Konkrétní právní úprava provedená v předpisech správního práva je tedy do značné míry výsledkem sdílených hodnot. Z tohoto úhlu pohledu je třeba na ni i pohlížet.

Pokud vyslovíme slova opatření proti nečinnosti nebo ochrana před nečinností, většinu z nás, kteří pracujeme se správním řádem,⁴ napadne § 80 správního řádu. Pochopitelně nejen tam je upraveno, co dělat v případě nečinnosti. Přímou ve správním řádu lze v rámci vymezení základních zásad činnosti správních orgánů nalézt ustanovení⁵ tohoto znění: „*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).*“ Z ustanovení společných přechodných a závěrečných správního řádu⁶ vyplývá obecná použitelnost citované zásady – zásady rychlosti řízení – při neexistenci zvláštní úpravy základních zásad, a to i v případě, kdy zvláštní zákon vylučuje použití správního řádu. Konečně do opatření proti nečinnosti lze zařadit i právní úpravu řešení kompetenčních konfliktů, ať už kladných, či záporných, nebo právo domáhat se vydání mezitímního rozhodnutí nebo rozhodnutí v části věci.⁷

Přestože je příspěvek zejména v této části zaměřen na obecnou úpravu, je vhodné se zde zmínit alespoň o existenci i některých zvláštních úprav týkajících se opatření proti nečinnosti. Jde např. o úpravu provedenou v daňovém řádu⁸ nebo v zákoně o svobodném přístupu k informacím.⁹

K doložení, že činnosti obsažené ve správním právu vycházejí a korespondují se sdílenými hodnotami, s právními normami vyšší právní síly, lze využít jak naše ústavní právo, tak právo mezinárodních smluv. V případě našeho ústavního práva lze připomenout Listinu základních práv a svobod.¹⁰ Pokud jde o mezinárodní smlouvy, jde pak např. o Úmluvu o ochraně lidských

² Tamtéž, s. 27.

³ Tamtéž, s. 23.

⁴ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁵ Tamtéž – viz § 6 odst. 1.

⁶ Tamtéž – viz § 177, odst. 1.

⁷ Tamtéž – viz § 133, § 148 odst. 3.

⁸ Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, viz § 7, § 19 Atrakce, § 38 Ochrana před nečinností.

⁹ Zákon č. 106/1999Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, viz § 16a stížnost a dále např. Rozsudek NSS z 9. 3. 2011 č. j. 2 Ans 10/2010. Dostupný z <http://nssoud.cz>

¹⁰ Usnesení předsednictva ČNR 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, jako součást ústavního pořádku České republiky, viz čl. 38 odst. 2.

práv a základních svobod nebo Listinu základních práv Evropské unie.¹¹ K uvedeným mezinárodním dokumentům lze v obecnosti uvést, že dokládají již svou obdobností sdílení hodnot. Přiměřenost lhůty projednání záležitosti (věci) je součástí práva na spravedlivý proces nebo přímo, jak uvádí Listina základních práv Evropské unie, práva na řádnou správu. Právě tyto významné souvislosti byly důvodem zařazení principu včasnosti do „desatera“ „Principů dobré správy“ zpracovaného veřejným ochráncem práv.¹²

2. K MOŽNOSTEM ZÁKONODÁRCE ŘEŠIT NEČINNOST SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ

Protože jde o včasnost postupů, je základním přístupem stanovení zákonných požadavků na **lhůty** činnosti. Lhůta přitom může být stanovena zcela konkrétně (konkrétním počtem dní),¹³ nebo sice méně konkrétně (ostře), ale se stanovením zákonné kvality činnosti z hlediska jejího časového průběhu (projednání v přiměřené lhůtě, ve lhůtě bez zbytečných průtahů apod.). Posuzování včasnosti postupů má přitom přímou vazbu k posuzování otázky, od kdy je správní orgán oprávněn a současně povinován být činný. Ve správním řízení jde zejména o otázky spojené se zahájením řízení, přerušením a ukončením řízení spojeného s vydáním rozhodnutí.¹⁴

Dalším možným způsobem řešení hrozby nečinnosti je právní úprava fiktivních rozhodnutí. Je i z praktických důvodů svázána se zcela konkrétně určenou lhůtou (určenou zpravidla konkrétním počtem dní) pro provedení úkonu – vydání rozhodnutí. Zatímco v případě prostého určení lhůty má nedodržení lhůty za následek zpravidla „jen“ procesní nezákonnost činnosti správního orgánu (spojený s možností vzniku odpovědnostního vztahu za nezákonný výkon veřejné správy), ale tento orgán má a musí dále konat, je tomu v případě fiktivních rozhodnutí zcela jinak. S uplynutím lhůty končí i právo a povinnost správního orgánu v dané věci konat a přímo ze zákona je jeho činnost ukončena existencí (byť fiktivního) rozhodnutí, ať už pozitivního, nebo negativního.¹⁵ Toto právní řešení nečinnosti má i svá úskalí.

¹¹ Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí 209/1992 Sb., viz čl. 6 a dále Listina základních práv Evropské unie 111/2009 Sb. m. s. čl. 41.

¹² Principy dobré správy čl. 3. Dostupné z <http://www.ochrance.cz>

¹³ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů – § 42 Přijímání podnětů k zahájení řízení, § 71 odst. 3 Lhůty pro vydání rozhodnutí apod.

¹⁴ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, např. § 44 Zahájení řízení o žádosti, § 46 Zahájení řízení z moci úřední, § 64 Přerušování řízení, § 71 Lhůty pro vydání rozhodnutí.

¹⁵ Podrobnosti viz Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 720–722.

V mezních případech může problém spočívat i v interpretaci ukončení běhu lhůty a interpretaci okamžiku vydání rozhodnutí. Záležitostí se tak musel např. v případě práva na přístup k informacím zabývat rozšířený senát Nejvyššího správního soudu.¹⁶ Pokud by totiž rozhodnutí bylo vydáno po stanovené lhůtě, bylo by rozhodováno v záležitosti již fakticky rozhodnuté – byť fiktivním rozhodnutím.

Jinou cestou (být nepřímou a z jiných důvodů) jak nutit správní orgán k aktivitě, je pak např. stanovení lhůt pro rozhodování v oblasti správního trestání – sem patří i tolik diskutovaná prekluzivní lhůta k projednávání přestupků.¹⁷ V těchto případech, tedy v záležitostech správního trestání, se však s nečinností namítanou účastníkem řízení téměř v praxi nesetkáváme. Tím se dostáváme k dalšímu významnému požadavku vázanému k problému nečinnosti. Požadavku existence reálného práva bránit se, pokud tento stav nastane. Možnost účinné ochrany vychází z již zmíněných norem vyšší právní síly – výše uvedených mezinárodních dohod a naší Listiny základních práv a svobod. Promítá se nejen do oprávnění fyzických a právnických osob v rámci správního práva,¹⁸ ale ze stejných důvodů i do předpisů upravujících řízení soudní, kde je např. v soudním řádu správním speciálně vymezená pravomoc správních soudů.¹⁹ Uvedeným osobám je tedy i v této věci poskytována soudní ochrana. Poslední (nepřímá) cesta donucování správního orgánu k řádné činnosti, kterou bych chtěl připomenout, pak spočívá ve stanovení odpovědnosti za nečinnost. Právní úprava existence odpovědnosti státu vychází ze sdílených hodnot a je obsažena přímo i v našem ústavním právu. Existence práva na náhradu škody je svázána nejen s nezákonným rozhodnutím, ale i s nesprávným úředním postupem,²⁰ K provedení bližší úpravy byl vydán zákon,²¹ který upravuje odpovědnost státu, ale i odpovědnost územních samosprávních celků za výkon veřejné správy. Pro záležitost, kterou se zabýváme, je důležité, že zákon výslovně stanovil, že nesprávným úředním postupem je neprovedení úkonu nebo nevydání rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě nebo v přiměřené lhůtě, pokud není lhůta výslovně stanovena.²²

¹⁶ Usnesení NSS z 28. 4. 2009 č. j. 4 As 55/2007. Dostupné z <http://nssoud.cz>

¹⁷ Zákon č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů, viz § 20.

¹⁸ Viz např. zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů – § 80 odst. 3 věta poslední.

¹⁹ Zákon č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, viz § 4 odst. 1 písm. b), § 79 a § 80.

²⁰ Usnesení předsednictva ČNR 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, jako součást ústavního pořádku České republiky, viz čl. 36 odst. 3.

²¹ 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), ve znění pozdějších předpisů.

²² Tamtéž, viz § 13 a § 22.

Závěrem této části považuji za důležité zdůraznit, že záležitost nečinnosti není a nemůže být otázkou nazíranou jen z pohledu pozitivního práva a možností použití různých technik k zamezení nečinnosti (patřil by sem jistě dále systém kontrolní činnosti, aplikace trestání úředních osob a správních orgánů apod.). Ochrana před nezákonnou nečinností je totiž, jak uvádí Vladimír Mikule, obtížný a delikátní problém, jehož základem je zpravidla nevyhovující organizace, nedostatečné personální vybavení z hlediska počtu nebo kvalifikace pracovníků.²³ Mělo by jít v zásadě vždy o výjimečnost takového selhání. Pokud tomu tak není, jde o chybu systémovou a jako takovou je třeba ji řešit. Obávám se, že v jistém smyslu právě systémové nedostatky významným způsobem ovlivňují dlouhodobě kvalitu výkonu veřejné správy – tedy i četnost výskytu a důvody případů nečinnosti. Pohled z této strany může přesahovat půdu práva. Je možné ho posuzovat z hlediska politologie, sociologie atd. Pokud se přidržíme právních věd, je možné uvést zejména teorii práva, včetně teorie tvorby práva, jejíž součástí je zkoumání limitů právní regulace včetně schopnosti je vůbec absorbovat,²⁴ vyhodnocování aplikace práva s formulací námětů na jeho zlepšování. Stejně tak lze připomenout přístup disciplíny nazvané správní věda, která se zabývá veřejnou správou z pohledu poskytování veřejných statků a zejména předpoklady zdárného fungování veřejné správy.²⁵

Přes problematiku reálného výskytu nečinnosti se tak můžeme dostat až ke kvalitě právních předpisů, jejich relativní stabilitě a souladné provázanosti, plánovitosti a cílevědomosti jejich tvorby. Domnívám se, že není třeba zabíhat do podrobností, protože všichni dobře víme, že ideálnímu stavu zůstáváme velmi mnoho dlužni. Za mnohé jiné lze připomenout slova Petra Pitharta, který uvedl: „*Tvorba dobrého práva vyznačujícího se určitostí, obecností, bezrozporností, normativností a shodou se spravedlnostními představami většiny společnosti, tvorba takového práva je však problémem čím dál větším.*“²⁶ Situace se nezlepšuje, spíše naopak. Neradostným příkladem z poslední doby může být připomínkové řízení k návrhu novely zákona o veřejných zakázkách. K návrhu novely zákona bylo uplatněno asi tisíc připomínek,²⁷ které však vůbec nebyly (a z pohledu krajů v rozporu s Legislativními pravidly vlády²⁸) projednávány. Mimochodem vypořádací porada byla svolána

²³ Hendrych, D. a kol. *Správní právo*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck 2009, s. 718.

²⁴ Mates, P., Šín, Z. Tvorba práva. Pravidla, metodika, technika. *Právní rozhledy*. 2004, č. 6, s. 229.

²⁵ Skulová, S. a kol. *Základy správní vědy*. Brno: Edice učebnic PrF MU č. 280, 2001, s. 191.

²⁶ Gerloch, A., Kysela, J. (eds). *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. Praha: ASPI, 2007, s. 19.

²⁷ Veřejné zakázky míří do sněmovny. *Veřejná správa*. 2011. č. 11.

²⁸ Viz Legislativní pravidla vlády čl. 8 odst. 6 ve vazbě na čl. 5 odst. 8. Dostupné z <http://www.vlada.cz>

na 16. hodinu odpolední a to, že se fakticky nic vypořádávat nebude, bylo sděleno zástupcům krajů z celé České republiky až na samotném počátku porady. A bez tohoto projednání byl návrh vládou schválen a předán Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR.²⁹

Jak už jsem uvedl, není mým úmyslem zacházet až do podrobností. Lze se opět vrátit k citovaným nejčastějším důvodům nečinnosti (nevyhovující organizace, nedostatečné personální vybavení z hlediska počtu zaměstnanců nebo jejich nedostatečná kvalifikace) a klást např. tyto otázky:

- Proč nebyla realizována avizovaná reforma ústředních správních orgánů³⁰ (nabízí se prostor pro sjednocení a posílení metodiky včetně její závaznosti v rámci hierarchického uspořádání výkonu státní správy)?
- Proč nebyla dosud přijata právně účinná úprava o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech, když dosavadní zákon³¹ je stále neúčinný a nyní se ani nepředpokládá, že by kdy vůbec celý nabyl účinnosti? Situace je o to složitější, že závazek provést takovou úpravu byl dán i Evropské unii a navíc vyplývá z našeho základního zákona státu³² (nabízí se prostor pro personální stabilizaci úředníků ve veřejné správě, uplatnění účinných nástrojů pro jejich profesní rozvoj včetně zvyšování odbornosti).
- Proč není důsledně a včas zohledňován přijatý model veřejné správy – tzv. smíšený model územní veřejné správy? Byl přijat model, který předpokládá vysokou míru spolupráce a respektu státu a územních samosprávných celků navzájem. Vznikem územních samospráv došlo k otevření určitého prostoru, do kterého stát nebude zasahovat³³ se současným rozsáhlým přenosem výkonu státní správy státu na územní samosprávné celky. Možná a pochopitelná rozpornost zájmů (sledování často rozdílných cílů) se tak přímo přenesla nejen do vztahů mezi státem a územními samosprávnými celky, ale i do vztahů mezi těmito celky navzájem a pochopitelně i do vztahů mezi orgány konkrétního územního samosprávného celku. Ke škodě věci vztahy mezi státem a územními samosprávnými celky nelze označit jen jako vztahy klidné – vztahy plné pochopení, tvůrčí spolupráce v zájmu celku (viz např. v současné době projednávaná otázka zabezpečení regionální dopravní obslužnosti ve vazbě na závazky státu vyplývající z vládou schváleného memoranda³⁴ apod.).

²⁹ Viz Sněmovní tisk 370 – Novela zákona o veřejných zakázkách IV. volební období Poslanecké sněmovny. Dostupné z <http://www.psp.cz>

³⁰ Viz Sněmovní tisk 196 III. Volební období Poslanecké sněmovny, Návrh koncepce reformy veřejné správy, zejména část II., bod 1.2., část III., bod 1.1.2.. Dostupné z <http://www.psp.cz>

³¹ Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon).

³² Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, čl. 79 odst. 2.

³³ Klíma, K. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. Praha: ASPI, a. s., 2006, s. 89.

³⁴ Usnesení vlády České republiky č. 1132 z 31. 8. 2009. Dostupné z <http://racek.vlada.cz>

Jsou pochopitelně dotčeny i výkonem státní správy, která na ně byla přenesena – problém příspěvku na výkon státní správy včetně jeho pokračování, problém snah o „demontáž“ reformy veřejné správy bez vymezení cílů, kterých má být dosaženo, problém ne tak ojedinělého předávání agend bez potřebného finančního zajištění apod. Samostatnou zmínku pak zasluhuje problém výkonu veřejné správy (a tedy i státní) tzv. malými obcemi. V České republice je 6250 obcí (z 4100 existujících v roce 1990³⁵). K roku 2001 (a tato data v zásadě platí i dnes) je vykazováno, že plná polovina obcí měla v této době méně než 382 obyvatel. 80 % všech obcí mělo méně než 1000 obyvatel a žilo v nich 17,2 % všech obyvatel České republiky.³⁶

Nejde tedy o zanedbatelný počet obyvatel a už vůbec ne o zanedbatelný počet míst, kde je vykonávána veřejná správa, včetně její součásti správy státní. Přitom obecní úřad, který nejčastěji vykonává státní správu, je tvořen ze zákona starostou, místostarostou a dále tajemníkem (pokud je tato funkce zřízena) a zaměstnanci zařazenými do tohoto úřadu.³⁷

Úředníci jsou pouze možnou, nikoliv nutnou součástí úřadu a starosta ani nemusí být uvolněn pro výkon funkce. K dokreslení stavu lze odkázat i na výsledky kontrol výkonu samostatné působnosti obcí prováděných Ministerstvem vnitra, ze kterých vyplývá, že fakticky ve všech obcích dochází k nedostatkům v této činnosti a v některých i intenzivně porušení zákona.³⁸

Česká republika chce být moderním demokratickým státem. K atributům takového státu bezesporu patří i právo na samosprávu.³⁹ Pro její výkon však musí být vytvořeny i podmínky. Tím spíše, vykonává-li v přenesené působnosti státní správu. Tyto souvislosti obecného charakteru lze výstižně uzavřít dvěma citáty z publikace Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách v roce 2006. První z nich se týká komunikace. „*V demokracii vzájemně komunikujeme. Tvzení v nadpisu této kapitoly přijde banální jen tomu, kdo nezažil důsledky zablokované mezilidské komunikace: podezřívavost, naschvály, osočování, netečnost.*“⁴⁰ Druhá výkonu veřejné správy

³⁵ Viz publikace ČSÚ – Vývoj počtu obcí v České republice podle krajů (stav k 1. 1.). Tabulka 02.01. Dostupné z <http://www.czso.cz>

³⁶ Viz publikace ČSÚ – Rozmístění a koncentrace obyvatelstva ČR – časová řada 1961–2001 – část 3.3.2. Velikostní struktura obcí.

³⁷ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů – viz § 109.

³⁸ Fusek, A. (usp.) *Informace o činnosti odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra na úseku dozoru a kontroly za rok 2007*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2008, s. 47 a 49. Dále Kostruhová, M., Pösl, T., Horník, J. (usp.) *Informace o činnosti odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra na úseku dozoru a kontroly za rok 2008*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2009, s. 18 až 20.

³⁹ Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, čl. 8, čl. 99 až 105.

⁴⁰ Sýkora, M., Hořánek, J., Šírová, J., Šišková, T., Šolc, J. In *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách v roce 2006*. Praha: SMO ČR, 2006, s. 145.

obcemi. „Správní činnosti, tedy chod obecních úřadů, výkon samosprávné působnosti a státní správy nečiní obcím s rozšířenou působností zásadní problémy. Na rozdíl od malých obcí.“⁴¹

Funkčnost zvoleného a v praxi realizovaného systému výkonu veřejné správy je odpovědností státu. Pokud Ústavní soud judikoval na adresu organizace soudnictví (přetíženost soudů), že případné nedostatky nemohou jít k tíži jednotlivce, který od soudu právem očekává ochranu svých práv v přiměřené době,⁴² lze analogicky toto očekávání plně vztáhnout i na řádný výkon veřejné správy jako takový.

3. K ÚPRAVĚ LHŮT PRO VYDÁNÍ ROZHODNUTÍ VE VAZBĚ NA OPATŘENÍ PROTI NEČINNOSTI

3.1 K současné právní úpravě

Vydání rozhodnutí správním orgánem patří k těm úkonům, které jsou správním řádem upraveny poměrně rigidně a s ohledem na okolnosti uvedené v první části tohoto příspěvku, dle mého názoru, i optimisticky. Přísnost úpravy je však současně do jisté míry i pochopitelná – vždyť vydání rozhodnutí je cílem správního řízení.

Pokud jde o nečinnost ve vztahu k vydání rozhodnutí ve věci, stojí obecná právní úprava provedená správním řádem (pomineme-li zvláštní případy stanovené správním řádem a oblast zvláštních zákonů) na těchto základech. Nevydá-li správní orgán rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě, musí konat nadřízený správní orgán z úřední povinnosti, jakmile se to dozví.⁴³ Dozvědět se to může z vlastní úřední činnosti (např. podnět neúčastníka, kontrola apod.), nebo na základě žádosti o provedení opatření od účastníka řízení. Nadřízený správní orgán může konat i preventivně (zjevnost budoucího nedodržení lhůt). Je sám vázán lhůtou a musí provést takové opatření proti nečinnosti, které bude odpovídat zákonu (zákonnost činnosti) a současně danému případu. Může tedy usnesením přikázat nečinnému činnost a stanovit lhůtu pro vydání rozhodnutí, provést atrakci (převzetí a vydání rozhodnutí přímo nadřízeným správním orgánem), delegovat řízení jinému správnímu orgánu v rámci svého územního obvodu a konečně i přiměřeně prodloužit zákonnou lhůtu k vydání rozhodnutí. To v případě, že lze předpokládat vlastní vydání rozhodnutí a takový postup je pro účastníky vhodnější než postup jiný.⁴⁴

⁴¹ Jech, J. – tamtéž, s. 80.

⁴² Nález Ústavního soudu z 14. 9. 1994, sp. zn. IV. ÚS 55/94. Dostupné z <http://nalus.usoud.cz>

⁴³ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 80 odst. 1.

⁴⁴ Tamtéž – § 80 odst. 2 až 5.

Jaké jsou tedy lhůty pro vydání rozhodnutí. Odpověď nalezneme rovněž v části druhé správního řádu. Správní orgán je povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu. Pokud nelze vydat rozhodnutí bezodkladně, musí správní orgán rozhodnout nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení. K této době se připočítává doba až 30 dnů, je-li třeba svolat ústní jednání nebo místní šetření, je-li třeba předvolávat, předvádět nebo doručovat veřejnou vyhláškou nebo jde-li o zvlášť složitý případ. Bez omezení do 30 dnů se pak k základní lhůtě připočítává celá doba provedení dožádání, zpracování znaleckého posudku či doručování do ciziny. Lhůta pro vydání rozhodnutí pak vůbec neběží při opatrování údajů z úředních evidencí správním orgánem na žádost dotčené osoby,⁴⁵ dále při přerušení řízení.⁴⁶ V úpravě lhůt pro vydání rozhodnutí stávající správní řád v zásadě navázal na předchozí, dnes již neplatnou, právní úpravu.⁴⁷ Správní řád z roku 1967 se však nesnažil podchytit všechny možné varianty prodloužení lhůty z 30 na 60 dní tak jako stávající právní úprava. Místo toho umožňoval přiměřené prodloužení lhůty odvolacím (rozkladovým) orgánem, nelze-li vzhledem k povaze věci rozhodnout ani ve lhůtě 60 dnů. I tento „starý“ správní řád vycházel z jednoho ze základních pravidel pro řízení – zásady rychlosti řízení – věci vyřizovat včas a bez zbytečných průtahů.⁴⁸ Povaha věci, která umožňovala v praxi prodloužení lhůty příslušnými orgány, byla vykládána širěji, než by se na první pohled mohlo zdát. Důvodem pro výjimečné prodloužení byla jak povaha věci, tak i okolnosti a způsob projednávání věci.⁴⁹ Přičemž v komentáři ke správnímu řádu z roku 1967 je uvedeno, že při stanovení přiměřené lhůty se přihlíží „zároveň i k reálným možnostem orgánu, který má ve věci rozhodovat“,⁵⁰ což je pro stav úřednický přímo nádherný způsob výkladu, ale dnes už zcela nepoužitelný. Řešení případné nečinnosti dle tehdejší právní úpravy spočívalo v atrakci. Opět, pokud to dovolovala povaha věci a pokud nečinnost nešla odstranit jinak.⁵¹

Pokud jde o pojem „zvlášť složitý případ“, používal ho správní řád z roku 1967 (jako jedinou podmínku pro rozhodování nejdéle do 60 dnů), používá ho i současná právní úprava (jako jeden z důvodů pro rozhodování do 60 dnů) – obě úpravy bez existence přímého právního vymezení s tím, že posouzení, zda se jedná o takový případ, musí provést samotný správní orgán.⁵² Přesnější úprava prodloužení lhůty o 30 dní provedená v § 71 odst. 3 písm. a)

⁴⁵ Tamtéž – § 71.

⁴⁶ Tamtéž – § 64 a § 65.

⁴⁷ Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení – viz § 49.

⁴⁸ Tamtéž – § 3 odst. 3.

⁴⁹ Dunovský, J., Šlauf, V. In Dunovský, J. a kol. *Správní řízení – komentář ke správnímu řádu*. Praha: TEPS 1969, s. 113.

⁵⁰ Tamtéž – s. 113.

⁵¹ Tamtéž – s. 114.

⁵² Např. Štauf, V. a kolektiv. *Správní řád*. Praha: Linde, a. s., 1993, s. 79.

[potřeba ústního jednání, místního šetření apod.]⁵³ převzala některé dřívější komentářové vymezení používané pro charakterizování zvláště složitého případu. Jeho výklad nyní proto od argumentace užití složitých procesních úkonů v řízení skutečně už směřuje jen ke složitosti případu – potřebě provést rozsáhlé dokazování, vyhodnocení velkého množství podkladů apod.⁵⁴ Právní úprava lhůt pro vydání rozhodnutí provedená ve správním řádu z roku 2004 je tedy přísnější než předchozí právní úprava. Jednak vůbec nepřipouští bez sankce nečinnosti mimořádné prodloužení lhůty nad rámec 60 dní nadřízeným orgánem, jednak fakticky zužuje prostor pro využití delší lhůty pro kategorii zvláště složitých případů. Pro dokreslení celé věci považuji za vhodné uvést, že vládní návrh správního řádu projednávaný Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR v roce 2001⁵⁵ byl zjevně optimistický z pohledu akceschopnosti správních orgánů jako současná právní úprava. To vládní návrh správního řádu z roku 2003 ve lhůtách pro vydání správního aktu obsahoval možnost prodloužení lhůty z vážných důvodů nadřízeným správním orgánem⁵⁶ s tím, že předchozí úprava byla posouzena jako příliš volná. Protože bylo fakticky umožněno libovolné prodlužování lhůty ze strany odvolacího orgánu, což mělo být i obecným pravidlem. Za povšimnutí stojí, že byla z druhé strany odmítnuta snaha upravit institut obecné fikce pozitivního rozhodnutí po marném uplynutí lhůty. Návrh předkládaný vládou pak byl v této části označen za kompromisní a současně vyhovující reálným možnostem správních orgánů vydat správní akt.⁵⁷

Když jsem výše konstatoval, že současná právní úprava je přísnější než předchozí, mohu toto konstatování doplnit tak, že výsledek dnešní právní úpravy je dokonce přísnější než vládní návrh. Přitom jde o obecnou právní úpravu, jejíž konkrétní podoba není vyvolána normami vyšší právní síly (viz část I.) a období nelze nalézt ani v oblasti daňového řízení (zůstaneme-li u speciální úpravy v oblasti veřejné správy) a ani u procesních postupů stanovených pro soudy. V případě daňového řízení jde o novou právní úpravu.⁵⁸ Je nastavena tak, že obecně upravuje povinnost správce daně postupovat bez zbytečných průtahů – tedy bez uvedení konkrétní lhůty pro vydání rozhodnutí. Pokud je správce daně nečinný, může nadřízený správce daně věc atrahovat.⁵⁹ Obecné lhůty lze nalézt až v ustanovení o ochraně

⁵³ Zákon č. 500/2004Sb., správní řád.

⁵⁴ Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 268.

⁵⁵ Viz Sněmovní tisk 1070 – Vládní návrh zákona Správní řád – III. volební období Poslanecké sněmovny – viz § 104. Dostupné z <http://www.psp.cz>

⁵⁶ Viz Sněmovní tisk 201 – Vládní návrh zákona Správní řád – IV. volební období Poslanecké sněmovny. Dostupné z <http://www.psp.cz>

⁵⁷ Tamtéž – viz důvodová zpráva k § 93.

⁵⁸ Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁹ Tamtéž – § 7, § 19.

před nečinností. Správce daně postupuje v řízení se zbytečnými průtahy, když nevydá bezodkladně rozhodnutí poté, co došlo ke shromáždění podkladů potřebných pro rozhodnutí nebo pokud nevydá rozhodnutí, ačkoliv od posledního procesního úkonu v řízení uplynuly (a zde již je konkrétní lhůta) již 3 měsíce. Posouzení, zda jde o stav nečinnosti, prověřuje nadřízený správce daně. Pokud je výsledek posouzení kladný, uloží zjednání nápravy, a to do 30 dnů od přijetí takového příkazu.⁶⁰ Jde o zcela jinou konstrukci lhůty pro vydání rozhodnutí – není stanovena absolutně, ale okamžikem získání potřebných podkladů pro rozhodnutí nebo spojená s faktickou procesní nečinností správce daně (neprovádění úkonů vůbec). V podstatě obdobně je pro zajímavost (nejde o případ vydání rozhodnutí) upraveno i vyřizování stížnosti. Je sice stanovena lhůta, způsobem jak ho známe ve správním řádu – konkrétně do 60 dní, ale ani ta nemusí platit. Pokud v jejím průběhu nelze zjistit potřebné podklady, může být překročena.⁶¹ Jde dle mého názoru o daleko pružnější úpravu než úpravu provedenou správním řádem. V případě procesních postupů soudů i zde platí primárně obecnost vymezení průběhu řízení z hlediska času. Každý má právo, aby jeho věc byla soudem projednána a rozhodnuta bez zbytečných průtahů⁶² a konkrétní lhůty jsou stanoveny jen u specifických druhů řízení – např. ve volebních věcech (seznam voličů, registrace kandidátů, neplatnosti voleb) nebo např. u opatření obecné povahy apod.⁶³ Obdobná východiska platí i pro právní úpravu provedenou v občanském soudním řádu.⁶⁴ Vedle obecného požadavku na rychlost poskytování ochrany práv účastníků⁶⁵ jsou upraveny specifické případy s konkrétními lhůtami pro vydání rozhodnutí – např. rozhodnutí o návrhu na zrušení předběžného opatření o umístění nezletilého dítěte ve vhodném prostředí nebo lhůta 30 dnů na vydání usnesení v záležitosti návrhu na navrácení dítěte. Ani u těchto specifických případů není vždy stanovena konkrétní doba. Příkladem může být řízení o propuštění cizince ze zajištění, kde je požadováno přednostní projednání s největším urychlením.⁶⁶

Výčet obecných lhůt pro vydání rozhodnutí by nebyl (alespoň v základním přehledu) úplný při vynechání lhůty pro rozhodování – lhůty „bez zbytečného odkladu“ od zahájení řízení (dle správního řádu z roku 1967

⁶⁰ Tamtéž – § 38.

⁶¹ Tamtéž – § 261.

⁶² Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, viz § 5 odst. 2.

⁶³ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, viz § 88 až 91, § 101d.

⁶⁴ Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, viz § 6.

⁶⁵ Tamtéž – viz § 6.

⁶⁶ Tamtéž – § 76a odst. 6, § 193d, f 200u.

„bezodkladně“).⁶⁷ Komentáře správního řádu k takto stanovené lhůtě uvádějí, že jde o případy jednoduchého řízení, kde již z podkladů dodaných účastníkem je možné přesně a úplně zjistit stav věci, a tedy rozhodnout.⁶⁸ Novější komentáře ke správnímu řádu z roku 2004 pak upozorňují na nutnost individuálního posouzení splnění povinnosti vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu s tím, že akcentují navazující lhůtu (do 30 dnů). Dále pak zejména zdůrazňují návaznost na základní zásady činnosti – vyřizování věci bez zbytečných průtahů.⁶⁹ Máme tu tedy lhůtu bezodkladně, do 30 (respektive 60) dnů, a to vše při vyřizování věci bez zbytečných průtahů. Lhůta bezodkladně je dle mého názoru v podstatě nadbytečná (viz vzpomenuť zásada vyřizování věci bez zbytečných průtahů). Je třeba ji interpretovat tak, že jde o lhůtu, kdy má být rozhodnutí vydáno v podstatě ihned nebo v době tomuto vymezení v zásadě velmi blízké. Jde o takové případy, kdy správní orgán má už na začátku řízení splněny všechny podmínky pro vydání rozhodnutí. Nemusí tedy zejména provádět žádné procesní úkony a nejde např. o rozsáhlý případ nebo zvlášť složitý případ. Nastíněný výklad odpovídá komentářové literatuře. Odpovídá i již vzpomenuť právní úpravě proti nečinnosti v daňovém řádu (nevydání rozhodnutí bezodkladně po shromáždění podkladů) nebo historickému vývoji právní úpravy lhůt pro vydání rozhodnutí u nás, který stručně uvedu v další části příspěvku (bezodkladné vydání rozhodnutí, kdy lze rozhodnout jen na podkladě účastníkem předložených dokladů, zejména v jednoduchých věcech apod.). V případě, že nejsou splněny podmínky a nelze tedy vydat bezodkladné rozhodnutí, platí vyřizování věci bez zbytečných průtahů ve lhůtě do 30 (případně 60) dnů. Lhůtou konkrétně vymezená časová hranice je právě jen hranicí. Správní orgán se může dopustit nečinnosti např. i v případě, když vydá rozhodnutí sice ve lhůtě do 30 dnů, ale se zbytečnými průtahy, což se vztahuje i ke lhůtě bezodkladně, pokud mělo být takto vydáno a nebylo. Problematikou vztahu vydání rozhodnutí bezodkladně a rozhodnutí do 30 dnů se zabýval i Krajský soud v Brně.⁷⁰ V rozsudku konstatoval zejména, že rozhodnutí bylo správním orgánem vydáno ve lhůtě do 30 dnů od zahájení řízení. V takovém případě však „bylo nutno splnit podmínku nemožnosti vydat požadované rozhodnutí bezodkladně“. Jinými slovy pro využití lhůty do 30 dnů požaduje doložení toho, že rozhodnutí nemohlo být vydáno dříve než v daném případě 27. den od zahájení řízení (šlo o případ, kde nebylo třeba

⁶⁷ Viz zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 71 odst. 1 a dále zákon č. 71/1967 Sb., správní řád – § 49 odst. 1.

⁶⁸ Šlauf, V. a kolektiv. *Správní řád*. Praha: Linde, a. s., 1993, s. 78.

⁶⁹ Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 266, dále Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 421.

⁷⁰ Rozsudek KS v Brně z 27. 11. 2009, č. j. 29 Ca 49/2008-34, archiv autora.

dalšího dokazování a vycházelo se z návrhu účastníka). Postup tímto směrem však logicky vyvolá řadu navazujících otázek souvisejících s dokladováním nemožnosti vydat konkrétní rozhodnutí dříve, než bylo vydáno. Souvisí to s personální kapacitou, nápadem správních řízení a konečně i se stanovením pořadí vyřizování věcí. Správní řád oproti jiným úpravám totiž neupravuje, v jakém pořadí mají být věci řešeny.⁷¹

3.2 K vývoji právní úpravy u nás

Obecná úprava lhůt pro vydání rozhodnutí provedená správním řádem je přísná, ale i neobvyklá. Už jsem uvedl, že v zásadě vycházela z předchozího správního řádu. Nabízí se otázka, jaký byl vývoj právní úpravy těchto lhůt u nás.

Po období vytváření zásad správního řízení judikaturou nejvyššího správního soudu a jeho předchůdce správního soudu, tzv. praetorská tvorba procesního práva správního,⁷² bylo přistoupeno ve 20. letech minulého století alespoň k částečné právní úpravě postihující politickou správu správního řízení, a to na základě zákona o organizaci politické správy, který mimo jiné žádal v čl. 10 odst. 1 účelné zjednodušení a urychlení řízení.⁷³ Vládní nařízení, kterým byla provedena zmíněná úprava,⁷⁴ obsahovalo v zásadách správního řízení pokyn, aby řízení bylo vedeno co nejúčelněji, nejrychleji, nejjednodušeji a nejlevněji.⁷⁵ Už samotné zařazení tohoto pokynu bylo komentováno jako záležitost dosud ojedinělá.⁷⁶ Oběžník ministerstva vnitra,⁷⁷ který dále rozváděl výše uvedené vládní nařízení, zdůraznil, že požadavek provádět řízení účelně, rychle, správně a úsporně, patří k zásadám správního řízení, na kterých je nařízení postaveno a z tohoto pohledu musí být posuzována jednotlivá ustanovení nařízení.

Vládní nařízení z roku 1928 bylo zrušeno k 1. červenci 1955. Nová „lidově demokratická“ právní úprava státní správy (jak se sama označovala)⁷⁸ v základních zásadách rovněž kladla důraz na rychlost, jednoduchost,

⁷¹ Viz např. zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů – § 12 odst. 2 nebo zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů – § 56 – přednostní vyřizování věci apod.

⁷² Kliment, J., Zeis, E. *Československé správní řízení*. Praha: Právnické knihkupectví a nakladatelství V. Linhart, 1937, s. 19.

⁷³ Zákon č. 125/1927 Sb. z. a n., o organizaci politické správy.

⁷⁴ Vládní nařízení č. 8/1928 Sb. z. a n., o řízení ve věcech náležejících do úřadů (správní řízení).

⁷⁵ Tamtéž – § 43.

⁷⁶ Kliment, J., Zeis, E. *Československé správní řízení*. Praha: Právnické knihkupectví a nakladatelství V. Linhart, 1937, s. 131.

⁷⁷ Tamtéž – s. 367.

⁷⁸ Vládní nařízení č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních (správní řád).

hospodárnost.⁷⁹ Nově však upravovala lhůty pro rozhodnutí – bezodkladně po podání návrhu nebo při osvědčování skutečností, které jsou správnímu orgánu známy, v ostatních případech **zpravidla** do 15 dnů. Pokud nemohl z důležitých důvodů rozhodnout, měl správní orgán povinnost vyrozumět o tom účastníky (včetně odůvodnění) a sdělit jim, kdy rozhodne. Je zajímavé, že byla rovněž samostatně stanovena lhůta pro rozhodnutí odvolacího orgánu, a to do 3 týdnů. Pokud nemohl ve lhůtě rozhodnout, vyrozuměl stejným způsobem účastníky, ale nemusel sdělovat lhůtu, kdy rozhodne.⁸⁰

Vládní nařízení z roku 1955 bylo nahrazeno k 1. červenci 1960 novou právní úpravou,⁸¹ která byla k 1. lednu 1968 nahrazena již uvedeným zákonem o správním řízení z roku 1967. Vládní nařízení obsahovalo požadavek postupovat rychle a hospodárně.⁸² Vedle toho upravovalo rovněž lhůty pro vydání rozhodnutí, a to bezodkladně po podání návrhu v jednoduchých věcech. V ostatních případech zpravidla do 30 dnů se stejným požadavkem na vyrozumění účastníků jako u předchozí právní úpravy, pokud nemohl rozhodnout.⁸³ Samostatně byla upravena i lhůta pro odvolací orgán – ten měl rozhodnout urychleně a zpravidla do 30 dnů. Pokud nemohl z důležitých důvodů, musel stejně jako orgán prvostupňový účastníky vyrozumět a sdělit jim lhůtu, kdy rozhodne. Pro zajímavost, toto správní řízení mělo celkem 36 paragrafů.

Z nastíněného vývoje v zásadě vyplývá, že současná právní úprava je současně nejpřísnější, jaká u nás kdy v moderní historii byla.

4. ZÁVĚREM

V rámci organizátory konference zadaného tématu jsem se pokusil v první části příspěvku „umístit“ právní úpravu opatření proti nečinnosti do širších souvislostí. Stručně řečeno, jde o nástroj, který máme použít, pokud není výkon veřejné správy zajišťován z pohledu toku času zákonným způsobem. Jde tedy o řešení něčeho, co vůbec nemělo nastat. Širší souvislosti projednávané problematiky jsem zařadil zejména proto, že pravidla obsažená v právních normách realizují konkrétní lidé a u nich je hledán zdroj nečinnosti. Z pohledu postupu správních orgánů jde především o úřady a jejich úředníky – úřední osoby (ale nejen o ně). Jejich nečinnost je pak důvodem pro uplatnění opatření. Věřím, že i tato část příspěvku bude přijata jako

⁷⁹ Tamtéž – § 5 odst. 2.

⁸⁰ Tamtéž – § 36 odst. 3.

⁸¹ Vládní nařízení č. 91/1960 Sb., o správním řízení.

⁸² Tamtéž – § 4.

⁸³ Tamtéž – § 11.

příspěvek k věci a nebude hodnocena v duchu známého závěrečného prohlášení „*Ostatně soudím, že Kartágo musí být zničeno*“ (Marcus Porcius Cato: „*Ceterum (autem) censeo Carthaginem esse delendam*“).

V druhé části příspěvku jsem se pak zaměřil na pouhou výšeč z témat, která nabízí institut opatření proti nečinnosti. Na obecnou úpravu lhůt pro vydání rozhodnutí.

Domnívám se, že spojení obou částí dává ve vymezeném úseku z jedné strany alespoň základní pohled na velmi ambiciózní úpravu stanovení lhůt pro vydání rozhodnutí a z druhé strany pak rámcový pohled na význam organizace veřejné správy, personálního vybavení včetně odbornosti vlastních vykonavatelů veřejné správy – úředních osob.

Nemám nic proti vysokým nárokům a cílům. Vždy však musíme počítat s tím, jaké musí být podmínky a zda jsou vůbec stanovené cíle dosažitelné. Ani tomuto požadavku stávající právní úprava vždy nevyhovuje (viz např. potřeba opakovaných ústních jednání [„řetězení svědků“], dlouhodobější nemoc hlavního svědka apod.), když „vyvinění se“ z nedodržení lhůt, a to už jenom v rovině ztráty nároku dovolávat se nedodržení lhůt,⁸⁴ s takovými případy nepočítá.

Pokud jsem již zmínil fenomén tzv. malých obcí, považuji za nutné připomenout, že k dnešnímu pojetí moderního státu patří decentralizace a demokratizace, a tedy i územní samospráva. Že jde o velmi užitečnou součást veřejné správy a prospěšnou všem, není třeba dlouze přesvědčovat. Stačí porovnat, jak vypadaly u nás obce v nedávné minulosti a jak vypadají dnes. Naše koncepce samosprávy vychází z tzv. státoprávní samosprávy. Moc samospráv je odvozena od státu, který má výlučný mocenský monopol⁸⁵ a pochopitelně nese za zvolené uspořádání i patřičný díl odpovědnosti. Soustředíme se proto nyní, na cestě, po které kráčíme, jak před časem uvedl Petr Průcha, na správné nastavení obsahu samosprávy a výkonu státní správy, což je spolu se zakotvením příslušných záruk zákonnosti v činnosti veřejné správy těžištěm dalšího postupu reformy.⁸⁶ Uvedený postoj v zásadě platí, dle mého názoru, i dnes. Mohu pouze dodat, že s ohledem na zaměření tohoto příspěvku, k zárukám zákonnosti, neoddělitelně patří vytváření podmínek (právními i mimoprávními nástroji) pro řádnou činnost veřejné správy. Poznámkou, že ani pozvednutím praporu opětovné centralizace veřejné správy není a nemůže být problém vyřešen (rovněž mnohé samosprávné činnosti jsou realizovány v režimu správního řízení), obecné shrnutí ukončím.

⁸⁴ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 71 odst. 5.

⁸⁵ Kadečka, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 6, 7.

⁸⁶ Průcha, P. K současnosti a perspektivám veřejné správy. In *Veřejná správa na prahu 21. století*. Brno: Masarykova univerzita, 2001, s. 19.

Pokud jde o konkrétní návrhy úpravy lhůt pro vydání rozhodnutí, navrhuji tyto:

- vypustit lhůtu bezodkladně;
- pokud budou zachovány konkrétní lhůty (30, respektive 60 dnů), umožnit jejich prolomení ze zvláště závažných důvodů, zamezit tak vzniku nezákonného stavu nečinnosti v případech, které se faktickou nečinností nevyznačují;
- inspirovat se právní úpravou soudního a daňového řádu a zcela změnit koncepční přístup k obecné úpravě stanovení lhůt pro vydání rozhodnutí s vazbou na opatření proti nečinnosti.

Odůvodnění návrhů je obsaženo v předchozích částech příspěvku. Nevystavujme stát a územní samosprávné celky do zbytečných rizik vyplývajících z odpovědnostních vztahů obdobných (byť z jiného důvodu) z případu typu *Diag Human*. Jde o náhrady škod. Ale nejen o ně. V konečném důsledku jde o důvěru v právo, důvěru ve stát. Příspěvek ukončím myšlenkou Petra Průchy. Z pohledu trendu budoucího vývoje musí být determinujícím a zároveň nezastupitelným požadavkem respektování rovnováhy mezi výkonem veřejné správy a ochrany lidských práv.⁸⁷ Ostatně i Kartágo bylo, jak všichni víme, nakonec zničeno.

⁸⁷ Průcha, P. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Brno: MU Brno a Nakladatelství Doplněk, 2007, s. 203.

XIII. Poskytování metodické pomoci a aplikace opatření proti nečinnosti ze strany ústředních orgánů státní správy z pohledu odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra

Mgr. PETR PROKOP

Ministerstvo vnitra ČR

Anotace:

Autor analyzuje právní základ a faktický výkon metodické pomoci dozorového orgánu nad samosprávami, blíže se věnuje míře využívání opatření proti nečinnosti podle správního řádu ze strany ústředních správních úřadů.

Klíčová slova: metodická pomoc, dozorový orgán, samospráva, opatření proti nečinnosti, ústřední orgán státní správy, kompetenční zákon.

Ve svém příspěvku bych rád shrnul zkušenosti odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra vyplývající z jeho vlastní činnosti (dále také „ODK“), potom zkušenosti ODK vyplývající ze zpracování tzv. Hodnotící zprávy k výsledkům kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti svěřené orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy a konečně zkušenosti týkající se aplikace ustanovení § 80 správního řádu.

Předmětem vlastní činnosti odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra je dozor a kontrola nad samostatnou působností územně samosprávných celků. Je však skutečností, že jsou na odbor dozoru a kontroly doručeny ročně stovky podání, ke kterým není přímo příslušný. Většinou se jedná o podání, která směřují do oblasti přenesené působnosti. ODK

v těchto případech koná tak, že věc postoupí věcně a místně příslušnému orgánu a současně s tím zpravidla předá věc také příslušnému ministerstvu na vědomí a k eventuálnímu přijetí adekvátních opatření v dané věci či oblasti.

Odbor nehodnotí věcnou správnost postupu orgánů obcí či krajů v přenesené působnosti (natož resortu) a předpokládá zákonnost vyřízení konkrétních podání. Nicméně z četnosti a obsahu podnětů lze v řadě případů dovodit nečinnost příslušných orgánů. Není výjimkou, že v podáních je poukazováno např. na délku řízení v řádu několika let apod.

Domníváme se, že větší aktivita příslušných ústředních orgánů státní správy by byla na místě. Za mnohem vhodnější považujeme spíše preventivní (metodická) opatření, která by nečinnosti předcházela a přispěla by ke zkvalitnění výkonu přenesené působnosti na úrovni obcí a krajů. Za relevantní však také považujeme větší využití možnosti učinit opatření proti nečinnosti dle ust. § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

Odbor dozoru a kontroly je rovněž zpracovatelem Hodnotící zprávy k výsledkům kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti svěřené orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy (dále také „Hodnotící zpráva“), což je materiál zpracováváný Ministerstvem vnitra na základě podkladů od příslušných orgánů veřejné správy a pravidelně každé dva roky předkládaný ministrem vnitra vládě ČR. Jeho cílem je podat vládě přehledné, komplexní a zejména vypovídající informace o realizaci výkonu přenesené a samostatné působnosti svěřené orgánům územně samosprávných celků.

Z dat, která v rámci přípravy zprávy shromáždíme a analyzujeme, vyplývá, že resorty k aplikaci ust. § 80 správního řádu přistupují zřídka. Za mnohem alarmující však považujeme praxi, že metodická pomoc ze strany resortu, pokud je vůbec poskytována, je činěna jen vůči krajům, nikoliv již vůči obcím. Jeden z argumentů, který zazněl (a podle nás poměrně kuriózní) je ten, že ústřední orgán státní správy **nemůže** poskytovat metodickou pomoc na obecní úrovni s odůvodněním, že zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) či zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), oba ve znění pozdějších předpisů, uvádí, že orgánům obcí poskytuje v oblasti přenesené působnosti metodickou pomoc krajský úřad [§ 61 odst. 3 obecního zřízení, § 67 odst. 1, písm. c) krajského zřízení]. Proto je metodická pomoc ze strany ministerstva vyloučena. Případně, že by resort poskytnutím metodické pomoci např. v rámci vyřizování podnětu byl následně podjatý při případném instančním přezkumu apod.

Tyto argumenty je dle našeho názoru nutno odmítnout. Za výkon státní správy na daném úseku je vždy zodpovědný ústřední orgán státní správy, což jednoznačně vyplývá nejen ze zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev

a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (dále jen „kompetenční zákon“), ale i z jednotlivých „odvětvových“ právních předpisů. Ústřední orgány státní správy jsou podle kompetenčního zákona odpovědné za odborné sledování jim svěřených oblastí, analyzování zjištěných skutečností a navrhování příslušných opatření, včetně legislativních i nelegislativních úkolů. Kompetenční zákon ústředním správním úřadům přímo ukládá, aby dbaly o zachování zákonnosti v okruhu své působnosti a dle zákonů činily opatření k nápravě (§ 22 kompetenčního zákona). Rovněž se nelze ztotožnit s námitkou podjatosti při případném přezkumném řízení, pokud by resort v totožné věci poskytl metodickou pomoc či odpověděl na dotaz.

Při shromažďování podkladů pro Hodnoticí zprávu je dlouhodobě zjišťován stav, kdy ústřední orgány státní správy prakticky nevyužívají možnost vykonávat s využitím § 80 správního řádu kontrolu přenesené působnosti přímo u obce. Ústřední správní úřad by přitom mohl provádět kontrolu na základě opatření proti nečinnosti namísto nečinného krajského úřadu. Podmínkou pro takový postup by ovšem nutně byla přípustnost aplikace správního řádu, resp. alespoň základních zásad činnosti správních orgánů, na procesní postup při kontrole přenesené působnosti podle obecního zřízení. Pokud se totiž na kontrolu přenesené působnosti mohou vztáhnout základní zásady činnosti správních orgánů, je možné ustanovení § 80 správního řádu v případě nečinnosti krajského úřadu při výkonu kontroly aplikovat na základě § 6 odst. 1 správního řádu a ústřední správní úřad si tedy výkon kontroly přenesené působnosti orgánu obce na sebe může vztáhnout za užití § 80 odst. 4 písm. b) správního řádu. Samozřejmě se může jednat jen o zcela výjimečné opatření subsidiárního charakteru, pokud veškeré jiné možnosti nebudou dostatečné nebo selžou, např. právě v situaci, kdy krajský úřad takovou kontrolu nevykonal sám nebo jestliže výsledky kontroly provedené krajským úřadem nejsou z hlediska příslušného ministerstva dostatečné.

V rámci výkonu své kompetence se ODK setkává s nečinností správních orgánů v oblasti zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „InfZ“). Povinnými subjekty, na jejichž nečinnost je ze strany občanů poukazováno, jsou vzhledem k působnosti ODK především obce a kraje. V případě, že je povinným subjektem kraj a žadatel o informaci ji neobdrží v zákonem dané 15denní lhůtě, objevují se poté žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 správního řádu. V těchto případech se však ustanovení § 80 nepoužije, neboť InfZ sám disponuje institutem stížnosti dle § 16a InfZ, která je aplikovatelná na případy, kdy žadatel požadované informace neobdrží v zákonné lhůtě.

Praktické využití § 80 správního řádu přichází do úvahy tehdy, kdy žádost o informace vyřizuje jako povinný subjekt obec, proti tomuto vyřízení je podán opravný prostředek (odvolání, stížnost) kraji jakožto nadřízenému

orgánu a kraj sám je nečinný – o stížnosti či odvolání nerozhodne v zákonné lhůtě. V těchto případech pak ODK posuzuje případné uplatnění opatření proti nečinnosti vůči kraji, kdy většinou přikazuje nečinnému orgánu zjednáání nápravy [§ 80 odst. 4, písm. a) správního řádu].

ODK však i v této oblasti preferuje metodické působení před „represivními“ postupy a v oblasti svobodného přístupu k informacím poskytuje všem povinným subjektům z řad územně samosprávných celků metodickou pomoc.

XIV. Předcházení nečinnosti v oblasti státní správy

RNDr. JITKA SEITLOVÁ

zástupkyně veřejného ochránce práv

Anotace:

Příspěvek shrnuje možnosti předcházení nečinnosti v oblasti státní správy spočívající v systémových opatření jak na úrovni legislativy, tak aplikační praxe státní správy. Obsahuje stanoviska veřejného ochránce práv a jeho zjištění k nečinnosti ve veřejné správě týkající se konkrétních oblastí práva.

Klíčová slova: nečinnost, služební zákon, nedokončená reforma veřejné správy, veřejný ochránce práv, resortismus.

Nečinnost státní správy a průtahy v řízení jsou velkou bolestí ve vymahatelnosti práva. V jejich důsledku je silně oslabována důvěra osob v právní systém a funkčnost veřejné správy.

V agendě veřejného ochránce práv jsou nečinnost nebo průtahy konstatovány ve více než třetině všech šetřených podání. Nejedná se tedy o jev nahodilý nebo výjimečný. V zájmu tzv. dobré správy se proto velmi naléhavě musíme zabývat jejími příčinami. Teprve jejich odhalení může vést k implementaci odpovídajících nástrojů a změn podstatně eliminujících nečinnost (byť je nutno připustit, že úplné vyloučení tohoto jevu již z podstaty výkonu státní správy zřejmě není reálné).

S ohledem na četnost zjišťovaných průtahů a nečinností je zjevné, že příčiny nelze hledat prvoplánově v pouhé nedbalosti nebo osobních pochybeních. Prostředí státní správy, jeho technické, ekonomické a organizační zázemí, vytváří rámec, ve kterém působí lidé s běžnou motivací zajistit si uplatnění a úspěch a také s přirozenou snahou ulehčit si plnění úkolů. Analýza šetřených případů mne vede k názoru, že hlavní příčiny nečinnosti lze hledat zejména v systémových nedostatcích managementu a v podmínkách pro výkon státní správy.

S vědomím určité subjektivity mého pohledu a neúplnosti následného výčtu uvádím několik základních bodů, ve kterých shledávám hlavní příčiny nečinnosti současné státní správy:

1. nedokončená reforma veřejné správy,
2. nedostatečná příprava státní správy na realizaci nových právních předpisů,
3. absence finančních zdrojů pro výkon správního práva,
4. resortismus ve výkonu státní správy.

1. NEDOKONČENÁ REFORMA VEŘEJNÉ SPRÁVY

1.1 Chybějící služební zákon

Již první bod zahrnuje celou řadu nedostatků v managementu státní správy (pokud je možné její současné řízení vůbec takto nazvat), ve kterých lze hledat příčiny systémové nečinnosti.

V době mého působení v Senátu PČR se při složitých jednáních rozhodovalo o reformě státní správy. Existují dvě základní varianty řešení, model se spojenou nebo oddělenou samosprávou. Obě varianty mají své silné a slabé stránky. Nevýhodou odděleného modelu je nízká míra motivace ke vstřícnosti vůči klientům, zejména na nižších úrovních výkonu státní správy, které jsou z centra ústředních orgánů obtížně kontrolovatelné. První předložený návrh reformy veřejné správy spočívající na principu odděleného modelu státní správy byl tehdy na jednání výborů Parlamentu ČR smeten ze stolu zejména díky poslancům, kteří zastávali současně funkce v samosprávách obcí. Dohoda o přijetí spojeného modelu státní správy a samosprávy na úrovni územních samosprávných celků byla přijata až následně. Současně byla ale také stanovena podmínka, že bude přijat zákon o státní službě zaměstnanců ve veřejné správě. Ten měl vyloučit jednu z hlavních slabých stránek spojeného modelu, která byla již tehdy jednoznačně spatřována v možných střetech zájmů samosprávy s nestranným, jednotným a předvídatelným naplňováním právních předpisů a zákonů státní správou. Pro úředníka, který vykonává správně, legálně a včas požadované úkony státní správy, měl zákon garantovat určité jistoty, jež by ho současně motivovaly k řádné činnosti. Služební zákon č. 218/2002 Sb. byl sice již před více než osmi lety schválen a dvacetkrát novelizován, jeho účinnost je ale do dnešního dne odkládána. Ve stejném roce byl sice přijat zákon č. 312/2002 o úřednících územních samosprávných celků, žádané podmínky však nepřinesl. Úředník, jehož postavení, mzda a odměny závisí fakticky na rozhodnutích volených zástupců a samosprávy, byť prostřednictvím tajemníka nebo ředitele úřadu, se zcela přirozeně snaží vyhovět zájmům svých nadřízených a výkon státní správy těmto zájmům přizpůsobí. Soudní rozhodnutí o nepodjatosti výkonů státní správy ve věcech a žádostech vlastní samosprávy působí v zrcadle reality, se kterou se setkávám, poněkud směšně.

Příčinou jednoho z posledních případů křiklavé mnohaleté nečinnosti stavebního úřadu vůči provozování penzionu a restaurace v rodinném domě v rozporu s územním plánem byla neshoda zastupitelů města a jejich vztahy s provozovatelem penzionu. Přesto, že o nelegálním provozu věděla celá široká veřejnost a opakovaně na situaci upozorňovala, stavební úřad byl do doby zásahu VOP nečinný. K dohodě mezi zastupiteli nedošlo ani následně, proto musel být případ usnesením kraje předán k vyřízení jinému stavebnímu úřadu.

Podřízení se politickým nebo klientským zájmům voleného vedení úřadů lze podle jasných indicií odhadovat za mnoha dalšími případy nečinnosti. Není to jenom mediálně známý případ „neviděných černých staveb“ pana Oulického. „Neviděných černých staveb“, které byly předmětem šetření ochránce, jsou desítky.

Teprve po devíti letech podávání stížností občany na nelegální motokrosovou dráhu bylo magistrátem města vydáno územní rozhodnutí. Rozšíření trati na nepovolené pozemky a nelegální stavby nejsou ani po dalších čtyřech letech odstraněny.

Mementem je pro mne situace jednoho z úředníků působících na menším městě, proti kterému byla za nesprávný úřední postup vedena soudní žaloba. Řekl mi: „Neměl jsem na vybranou. Buď poslechnu zadání samosprávného vedení, nebo ve městě, kde chci s rodinou a malými dětmi dále žít, nenajdu práci. Všechny významnější firmy chtějí s vedením města dobře vycházet.“ Nemějme těmto lidem za zlé, že nejsou každodenními hrdiny. Pokud nastoupí do státní správy, to, co se od nich již z historické podstaty výkonu tohoto povolání očekává, je především spolehlivost, odbornost a loajalita. Chyba je v nastaveném prostředí státní správy, které v případě, že úředník postupuje správně, nejenže nezajistí jeho ohodnocení, ale ani ochranu proti výpovědi nebo postihu, pokud odmítne vyplnit nelegální zadání. Totéž platí opačně. Postih nebo sankce za evidentně nesprávný postup, nečinnost nebo průtahy jsou vyvozovány po zjištěních ochránce pouze ojediněle. V případech, kdy je nelegální zdržení správních řízení přímo v zájmu vedení úřadu, nelze ani jiný výsledek očekávat. Obvyklou námitkou proti ochráncem navrhovanému postihu odpovědného úředníka je přetížení zaměstnanců. Přitom opatření odstraňující tento stav nejsou přijímána, a to obvykle s odvoláním na důvody rozpočtu nebo údajnou neschopnost získat odborně vhodného kandidáta.

Další častou příčinou nečinnosti a odkládání správních úkonů a rozhodnutí je obava z možných procesních a hmotněprávních pochybení ve

výkladu předpisů. Zcela běžně zjišťujeme, že nejsou z těchto důvodů zejména na menších úřadech uplatňovány složitější právní postupy a sankce, a to ani obligatorní. Přesto, že je možné po současné saturaci profesních právních oborů očekávat významnější nárůst zájmů právníků o státní správu, zůstává nutným předpokladem pro kvalitní výkon státní správy trvalé zvyšování kvalifikace a odbornosti úředníků doplněné metodickou podporou. Jednorázové složení zkoušek odbornosti nemůže při rychlému vývoji technologií a práva dostačovat. V současném více méně atomizovaném systému výkonu státní správy se navíc u jednotlivých úřadů objevují značné rozdíly v kvalitě činnosti. Funkční zákon o státní službě by uvedeným rozdílům předcházel.

Občan má mít zajištěn stejný přístup k právu a jeho správnému a včasnému výkonu stanovenému zákony a předpisy. Nečinnost a průtahy jsou jedním z mnoha negativních důsledků chybějícího zákona o státní službě zaměstnanců ve veřejné správě.

2. NEDOSTATEČNÁ PŘÍPRAVA STÁTNÍ SPRÁVY NA REALIZACI NOVÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

Snižování výdajů a počtu zaměstnanců ve státní administrativě je správným a již několik let všeobecně sledovaným ukazatelem, ze kterého se odvíjí hodnocení vedení úřadů. Vládní usnesení postupně omezují rozpočty státních úřadů a současně zavedla kontrolu snižování počtu zaměstnanců. Plošné zadání a výše diskutovaná absence managementu státní správy však může vytvářet stavy nevyváženého zatížení jednotlivých úseků a oblastí jejího výkonu vedoucí k hromadným průtahům a nečinnostem. Nejzávažnější situaci jsem zaznamenala v rámci mého šetření z vlastní iniciativy v minulých letech v oblasti sociálních dávek.

Od 1. 1. 2007 nabyla účinnosti novela zákona č. 108/2006 o sociálních službách obsahující novou úpravu příspěvku na péči – nově se začala vyžadovat posouzení zdravotního stavu a stanovení stupně závislosti lékařskou posudkovou službou úřadů práce. Počet žádostí podaných lékařské službě se po účinnosti novely téměř zdvojnásobil. Běžně jsem se setkávala s tím, že posouzení trvalo déle než 6 měsíců (zákonná lhůta byla 60 dnů). Následně došlo k přetížení celé lékařské posudkové služby a po roce účinnosti novely, v prosinci 2007, zůstalo po zákonné lhůtě nevyřízeno celkem 61 500 tisíc žádostí o posouzení pro všechny druhy dávek, z toho 35 600 posudků stupně závislosti. Zhruba od května 2008 se průtahy začaly přesouvat z úřadů práce na posudkové komise MPSV, např. u detašovaného pracoviště Brno

přesahovaly dobu cca 12 měsíců. Teprve po roce a půl účinnosti nové právní úpravy byl v polovině roku 2008 zvýšen počet posudkových lékařů. Ještě později bylo následným sjednocením lékařské posudkové služby od června 2009 řešeno rovnoměrné zatížení všech pracovišť. Přesto bylo k datu vydání závěrečného stanoviska ochránce v polovině března 2010 po lhůtě nevyřízených 10 170 žádostí. Po dobu posuzování zdravotního stavu se žadatelé o příspěvek na péči ocitali bez prostředků na úhradu sociálních služeb. Mnozí tak byli citelně nečinností postiženi, neboť se zadlužili výdaji nezbytnými pro jejich existenční potřeby.

Ze závěrů šetření, která jsem provedla, vyplynula personální a technická nepřipravenost úřadů na novou právní úpravu. Hromadnou nečinnost mohly zmírnit operativní organizační změny na úradech, ty ale management nebyl schopen úspěšně řešit. Obdobná situace nastala počátkem roku 2009, kdy se na ochránce začala obracet celá řada stěžovatelů z důvodu nevyplácení nebo opožděného vyplácení dávek nemocenského pojištění (především nemocenské a peněžité pomoci v mateřství).

Stěžovatelé se dostávali do existenčních potíží, jelikož povahou těchto dávek je nahradit pravidelné příjmy. Od počátku roku 2009 zavedla novela zákona o nemocenském pojištění (z. č. 187/2006) platbu této dávky od okresních správ sociálního zabezpečení po 15. dnu. Dávky měly být vyplaceny nejpozději do jednoho měsíce následujícího po dni, kdy byl doklad pro nárok na výplatu správě doručen. Většina zaměstnavatelů má ale sídlo v Praze, a proto došlo k enormnímu zatížení pražské správy sociálního zabezpečení. Počet řízení trvajících u této správy nad 30 dnů činil v prvním čtvrtletí 2009 7244 případů. Ojedinelými nebyly případy zpoždění výplaty mateřské nebo nemocenské o tři měsíce a déle. Důvodem nečinnosti byl až dvojnásobný počet podání žádostí o výplatu nemocenských dávek proti předešlému roku, na který nebyl úřad připraven personálně ani technickým vybavením (nedostatky v programovém systému nové aplikace). Také v tomto případě se navíc odhalila slabina nízké profesionality řízení managementu státní správy. Ze závěru mého šetření byly vyvozeny personální změny ve vedení správy a další opatření vedoucí k nápravě.

Uvedené případy nedostatečné přípravy státní správy na kompetence a povinnosti vyplývající z nových zákonů a předpisů nejsou ojedinělé a mohou, nejen v uvedené citlivé oblasti sociální, ohrozit naplnění základních životních potřeb osob a poškodit jejich základní práva. Z vlastní zkušenosti upozorním na jednu z opakujících se příčin nedostatečné přípravy, kterou lze hledat hned v počátcích legislativního procesu. Povinnou částí důvodové

zprávy každé navrhované změny nebo nového zákona je výčet nároků na zabezpečení výkonu státní správou. Zvýšené nebo fakticky jakékoli nároky však znamenají nevýhodu či hrozbu zamítnutí návrhu v procesu schvalování parlamentem. Častým nešvarem je proto záměrné podcenění personálních a finančních nároků na státní správu.

K omezení nečinností by přispělo, kdyby již ve fázi schvalování nových právních předpisů byla důsledně prověřena navrhovaná doba od schválení do plánovaného termínu účinnosti ve vztahu k připravenosti státní správy, stejně jako skutečné nároky na zabezpečení plnění nových kompetencí a povinností státní správy.

3. ABSENCE FINANČNÍCH ZDROJŮ PRO VÝKON SPRÁVNÍHO PRÁVA

Zdrojem časté nečinnosti, kde si dovolím konstatovat naši dlouhodobou beznaděj na nápravu, jsou právní předpisy deklarující veřejnost a politiky podporované principy a zásady, pro jejichž vymahatelnost a naplnění z hlediska kompetence státní správy ale nebyly vytvořeny reálné podmínky. Uvedu případy z oblasti stavebního práva, ochrany kulturních památek a ochrany zdraví, kde nebyly vytvořeny finanční zdroje ani jiné formy zabezpečení tak, aby platné právo mohlo být fakticky vymáháno. Ve všech třech následujících oblastech případů je nečinnost obsahem nemalého počtu opakujících se stížností. Ochránce na neřešený problém naléhavě poukazuje již mnoho let.

4. NEČINNOST VE VÝKONU ROZHODNUTÍ O ODSTRANĚNÍ STAVEB

Podle souhrnných údajů, které si ochránce vyžádal od krajských úřadů v dubnu 2009, nebyl zahájen výkon rozhodnutí o nařízení odstranění stavby po uplynutí lhůty ve 352 případech. Chybějící prostředky na zálohovou úhradu výkonů rozhodnutí odhadly kraje na 1,3 miliardy korun (nejnižší částka, která údajně brání výkonu rozhodnutí, byla 10 tisíc, nejvyšší přes 38 milionů – areály zaniklého zemědělského družstva). MMR ČR na naše dotazy odkazuje na částku 28 milionů korun, která byla do rozpočtů krajů převedena v souvislosti s přijetím nového stavebního zákona a dále v roce 2007 navýšena na 50 milionů korun. Do roku 2011 byl příspěvek valorizován o 3 %. Ve srovnání s požadavky je příspěvek zcela nedostačující. Navíc má podle sdělení MF ČR sloužit k jiným účelům, a to k úhradě pravidelných výdajů nebo na situace havarijní. Ani uložení povinnosti exekučním usnesením povinnému zaplatit zálohu předem situaci neřeší, protože v mnoha

případech se jedná o nemajetné (během zdlouhavého řízení se obvykle nemajetnými náhle stanou) nebo neznámé.

Podle mých zkušeností i v případech, kdy po zdlouhavých vymáháních stavební úřad nakonec rozhodnutí o nařízení o odstranění vydá, ztroskotá realizace na rozhodnutí zastupitelstva, které musí požadavek na výdaj z obecního rozpočtu schválit. O motivaci úředníka k nečinnosti v rozporu s veřejným zájem na realizaci práva bylo pojednáno v první části tohoto příspěvku. Nezřídka bude bourání v rozporu s politickými zájmy obce, veřejným míněním. Úředník nebude pochválen, ani když předchozí neplatí, neboť stále jde o neplánovaný výdaj, navíc z rozpočtu obce. Na celém území se nám hromadí stovky staveb se zvláštní vlastností – jsou pro veřejnou správu neviditelné.

5. NEČINNOST PŘI VYMÁHÁNÍ POVINNOSTI PÉČE O KULTURNÍ PAMÁTKU

Vlastník kulturní památky je podle zákona o státní památkové péči č. 20/1987 Sb. povinen na vlastní náklad pečovat o její zachování, udržovat ji v dobrém stavu a chránit ji před ohrožením, poškozením nebo znehodnocením. Nesplní-li vlastník povinnost, má stát a jeho orgány aktivní činností v zájmu zachování památkově chráněných objektů zajistit jejich řádnou údržbu. Jestliže vlastník neprovede opatření (§ 15 odst. 1 zákona), může obecní úřad s rozšířenou působností, jde-li o národní kulturní památku krajský úřad, rozhodnout, že nezbytná opatření k zabezpečení kulturní památky provede na náklady vlastníka. Pokud je památka bezprostředně ohrožena, provede obec s předchozím souhlasem obecního úřadu s rozšířenou působností nutná opatření k její ochraně. Jde-li o nemovitou kulturní památku, která je stavbou, dá obec podnět stavebnímu úřadu k nařízení udržovacích prací nebo nezbytných úprav.

Kamenem úrazu a nečinnosti tzv. náhradního plnění jsou opět finanční zdroje na provedení potřebných záchranných prací. Znovu se jedná o opatření s významným dopadem na finanční rozpočet úřadu (resp. státu). Veřejný ochránce práv pravidelně od roku 2007 v rámci každoročně vydávaných souhrnných zpráv vyzývá MK ČR k přijetí nové právní úpravy.

Lázně Kyselka u Karlových Varů jsou dokladem historie lázeňství. Roku 1958 byl areál zapsán jako kulturní památka. Byl funkční až do roku 1992, od té doby chátrá a nyní se uvažuje o jeho likvidaci. Kompetentní úřady, které byly za svou mnohaletou nečinnost kritizovány ochránce, namítají, že do roku 2005 údajně chyběl partner pro jednání a nebyli jasní vlastníci, od

jejichž postojů se ochrana musí odvíjet. Krajský úřad své pochybení obhajuje nefungujícím institutem výkonu rozhodnutí (formou náhradního nepeněžitého plnění) a stanoviskem, že bez efektivnější právní úpravy lze jen stěží dosáhnout uspokojivějších výsledků v celé oblasti problémů neudržovaných památek. Z výsledků mého šetření vyplývá navíc obava, že z nevymahatelnosti povinnosti pečovat o kulturní památky v současném zákoně mohou těžit spekulanti, kteří mají zájem o atraktivní pozemky, na nichž se památkově chráněné objekty nacházejí.

Z desítek dalších stížností na letité průtahy a nečinnost v oblasti nekončícího vymáhání povinnosti péče o kulturní památky uvedu případ kulturní památky Horova mlýna.

Na špatný stav mlýna bylo upozorňováno od roku 1983, opatření vlastníkovi k zachování kulturní památky bylo uloženo až za neuvěřitelných 22 let, v roce 2005. Rozhodnutí magistrátu ale bylo zrušeno MK ČR s tím, že v té době bylo požádáno o vydání závazného stanoviska k obnově památky. Projekt obnovy nebyl následně odsouhlasen. Teprve v roce 2010 byla v průběhu šetření ochránce uložena vlastníkovi první sankce.

6. NEČINNOST VŮČI PŘEKRAČOVÁNÍ HLUKOVÝCH LIMITŮ U DOPRAVNÍCH STAVEB

Pokud nejsou při provozování zdroje hluku splněny hlukové limity, má vlastník nebo za stát správce zdroje hluku povinnost požádat o vydání časově omezeného povolení k provozování zdroje hluku (z. č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, v § 31, tzv. hluková výjimka). Následně pak musí plnit podmínky stanovené mu v povolení výjimky orgánem ochrany veřejného zdraví. Za nesplnění nebo porušení těchto povinností je obligatorně uložena pokuta.

Stížností zasílaných ochránci od rozhořčených občanů na nečinnost krajských hygienických stanic neubývá, neboť zejména správci s celostátní nebo regionální působností o výjimky buď nežádají, nebo nedokládají potřebné dokumenty, případně podmínky výjimky neplní. Svou nečinnost pak hygienici ve zprávě pro ochránce odůvodňují samoučelností výjimek bez účinku a efektu a bez možnosti jiného řešení dopravy. Nečinní jsou hygienici také v ukládání pokut provozovatelům. V tomto případě argumentují, že uložení pokut by vedlo k odčerpáním prostředků povinným osobám místo toho, aby byly peníze využity k provedení protihlukových opatření.

Rozpaky úředníků veřejné správy oddalujících zákonné úkony ve výše popsaných a jim svěřených kompetencích a povinnostech lze chápat. Jsou-li však tyto kompetence součástí platných zákonů a předpisů, jejichž naplňování má vzhledem k dotčení veřejných práv dalších osob garantovat stát, nelze jejich obtížnou vymahatelnost řešit nečinností a průtahy. Připuštěním rezignace státní správy na aplikaci ustanovení zákonů veřejného práva bychom se vraceli do absurdity minulého nedemokratického režimu, tzv. papírového práva, kdy platné právní předpisy nebyly v praxi v mnoha oblastech vůbec uplatnitelné. Dalším negativem současné situace je v mnoha případech výhodnější postavení osob porušujících právo, neboť jejich protizákonné jednání veřejná správa nepostihuje, je nečinná. Ojedinelé není ani zneužití předpokládané nečinnosti k cílům v rozporu s právem deklarovanými veřejnými zájmy. Důvěru osob v efektivní státní správu v uvedených případech oslabuje navíc skutečnost, že příčiny těchto nedostatků byly pojmenovány, ale jejich náprava přes opakovaná doporučení a žádosti je po mnoho let stále odkládána.

7. RESORTISMUS VE VÝKONU STÁTNÍ SPRÁVY

Jako poslední příčinu nejčtenějších případů nečinnosti zjišťovanou ochráncem napříč ve všech oblastech státní správy uvádím nedostatečnou součinnost a komunikaci mezi úřady jednotlivých ministerstev a resortů státní správy. Mezi základní zásady dobré správy, zařazené již do úvodních ustanovení nového správního řádu, patří vzájemná spolupráce správních orgánů. Příčinnou nečinnosti podle zjištění ochránce je nejen nepostoupení podání věcně nebo místně příslušnému orgánu státní správy ve smyslu § 12 z. č. 500/2000 Sb., ale ještě častější průtahy v odeslání a postoupení spisu nebo nekompletnost zaslaných podkladů nezbytných pro správní a administrativní úkony.

Stejně tak se stále objevují dlouhodobě neřešené kompetenční spory mezi resorty nebo nevyjasněný postup při vzájemně navazujících řízeních. Zde často platí příznačný postoj nekonání, vedoucí k vícestranné nečinnosti na úkor žadatele řízení ve věci. Žadatel je marně opakovaně odkazován vždy na úřad resortu opačného (např. ochráncem řešené případy kompetenčních sporů ochrany spotřebitele, vzájemná součinnost a postup MŽP ČR a MZe ČR a MMR ČR v oblasti legalizace užívání vrtů a domovních studní, postup v oblasti ochrany před hlukem stavebními úřady a hygienickou službou, vyjasnění kompetencí MF ČR a MV ČR při kontrole hospodaření samosprávných celků).

K včasnému vyřízení a odstranění nečinnosti by však v mnoha případech stačila prostá součinnost a výměna nezbytných informací mezi jednotlivými úřady na regionální úrovni.

Od roku 2003 podával stěžovatel na úřady žádosti o řešení závadného stavu kanalizace, která ohrožovala kulturní památku zámku. Teprve v roce 2006 bylo zahájeno s obcí vodoprávním úřadem řízení. Délka řízení trvající neúměrně bez nápravy více než tři roky vedla stěžovatele k rozhodnutí obrátit se ve věci na ČIŽP. Oba úřady, aniž by se vzájemně informovaly, zahájená řízení ve věci nepovoleného vypouštění odpadních vod zastavily z důvodu vedení řízení „tím druhým“ orgánem státní správy. K zjednání nápravy nakonec nepřikročil ani jeden z příslušných správních orgánů až do doby, než jsem se začala případem zabývat.

8. PRŮTAHY VE SPRÁVNÍCH ŘÍZENÍCH S „CIZÍM PRVKEM“

Na závěr této části zařazuji další nově se otevírající oblast systémových příčin nečinnosti a průtahů nebo nedodržení pravidla včasnosti v řízeních státní správy s tzv. cizím prvkem. Týká se žádosti osob administrativně vyžadující spolupráci a koordinaci úřadů jiných zemí.

Především v souvislosti s rozvojem využívání základních práv občanů zemí EU na svobodný pohyb osob, zboží a služeb jsou stále častější podání úřadům vyžadující doložení podkladů nebo součinnost šetření a procesních úkonů orgánů veřejné správy zemí EU. Zatím ale nejsou dostatečně funkční mechanismy koordinace, kontroly a vymahatelnost jejich včasného vyřízení v zahraničí. Orgán státní správy sice může v některých případech řízení po dobu nedodání podkladů ze zahraničí přerušit, a pak se nejedná o průtah a nečinnost, ale o porušení zásady včasnosti. Lhůta po dobu dožádání podkladů ze zahraničí v těchto případech neběží. To ale nežádoucí situaci žadatelů, čekávajících na vyřízení a v případě sociálních dávek závislých na jejich výplatě, neřeší. Stát se tímto opatřením pouze zbavil odpovědnosti za průtahy a nesoučinnosti orgánů cizího státu.

Již v roce 2008 konstatoval ochránce nežádoucí nárůst průtahů v řízeních „o důchodech s cizím prvkem“, který způsobovala podhodnocená personální situace odboru ČSSZ, zpracovávajícího uvedenou agendu, ale především potřeba došetření rozhodných skutečností pro stanovení výše důchodů u zahraničních partnerských orgánů sociálního zabezpečení. Nebylo výjimkou, že doba vyřízení nároků na důchod s cizím prvkem trvala více než 12 měsíců.

S obdobnými situacemi neúměrně zdlouhavého vyřizování případů s cizím prvkem se setkávám v oblasti rodinného práva, ochrany spotřebitele nebo ochrany osobních údajů. Přesto, že určité zlepšení koordinace mezi

kompetentními úřady v rámci EU může přinést např. nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (č. 883/2004 a 987/2009 platné od 1. 5. 2010), není tím problém včasnosti vyřízení žádostí v dalších oblastech vyřešen. Lze předpokládat, že počty osob migrujících v rámci EU se budou zvyšovat a současně bude narůstat množství požadavků vyžadujících součinnost orgánů státní správy mezi jednotlivými zeměmi.

9. ZÁVĚR

Státní správa je místem nejčastějšího přímého kontaktu běžného občana se státem a možností konfrontace schopnosti státu plnit role od něj očekávané. Předcházení nečinnosti a průtahům vytvořením lepších podmínek pro výkon státní správy lze v praxi předejít škodám na mínění a důvěře osob ve vymahatelnost práva a současně následným složitým správním řízením a nezřídka i zdlouhavým soudním dohrám včetně vymáhání náhrady škody od úřadů. Opatření, která by mohla v nastíněných oblastech poměrně snadno a při dobré vůli v dohledné době odstranit systémové příčiny nečinnosti, by zřejmě přinesla nezanedbatelné úspory nákladů na státní administrativu. Břemeno nápravy současného stavu leží na bedrech jednotlivých úřadů a úředníků pouze zčásti. Řešení hledejme především v nápravě slabin z nedokončené transformace veřejné správy a v přijetí vyšší míry odpovědnosti řídicích ústředních orgánů za podmínky vytvořené pro její činnost. Měla by vést k posílení zázemí pro včasné a legální plnění kompetencí přidělených státní správě.

XV.

Poznámka k zahájení řízení o pozemkových úpravách v územích s nedokončeným scelováním jako povinnosti pozemkového úřadu

doc. JUDr. IVANA PRŮCHOVÁ, Ph.D.

Právnická fakulta Masarykovy univerzity

Anotace:

Příspěvek se věnuje nečinnosti spočívající v nezahájení řízení z moci úřední v agendě pozemkových úprav. Autorka interpretuje možnosti uplatnění opatření proti nečinnosti v případě některých účastníků řízení, pokud by bylo řízení zahájeno z moci úřední.

Klíčová slova: pozemkové úpravy, účastník, veřejné subjektivní právo, žaloba proti nečinnosti, opatření proti nečinnosti.

1. OBECNÁ VÝCHODISKA

Nečinnost správního orgánu spočívající v tom, že měl zahájit řízení z moci úřední, se může týkat i řízení o pozemkových úpravách. Připomeňme, že pozemkovými úpravami se ve veřejném zájmu prostorově a funkčně uspořádávají pozemky, scelují se nebo dělí a zabezpečuje se jimi přístupnost a využití pozemků a vyrovnání jejich hranic tak, aby se vytvořily podmínky pro racionální hospodaření vlastníků půdy. V těchto souvislostech se k nim uspořádávají vlastnická práva a s nimi související věcná břemena. Současně se jimi zajišťují podmínky pro zlepšení životního prostředí, ochranu a zúrodnění půdního fondu, vodní hospodářství a zvýšení ekologické stability krajiny. Výsledky pozemkových úprav slouží pro obnovu katastrálního operátu a jako nezbytný podklad pro územní plánování. Tolik dikce § 2 zák.

č. 139/2002 Sb., o **pozemkových** úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen ZoPÚ).

Řízení o pozemkových úpravách je speciálním správním řízením, které je dle § 6 odst. 2 ZoPÚ řízením zahajovaným z moci úřední. Požadavek na zahájení řízení o pozemkových úpravách může u pozemkového úřadu uplatnit každý. Pozemkový úřad může řízení o pozemkových úpravách zahájit i bez podaných požadavků. O zahájení řízení o pozemkových úpravách rozhodne pozemkový úřad v situaci, kdy shledá-li k tomu důvody, naléhavost a účelnost provedení pozemkových úprav za opodstatněné. Vždy musí dle § 6 odst. 3 ZoPÚ pozemkový úřad zahájit řízení o pozemkových úpravách, pokud se pro to vysloví vlastníci pozemků nadpoloviční výměry zemědělské půdy v dotčeném katastrálním území. Pokud nejde o povinně zahajované řízení o pozemkových úpravách a neshledá-li pozemkový úřad důvodnost, naléhavost a účelnost provedení pozemkových úprav, je jeho povinností se k tomu vyjádřit v písemném sdělení do 30 dnů, adresovaném osobám, které požadavky u pozemkového úřadu uplatnily. Jak je z výše uvedeného patrné, je na správním uvážení pozemkového úřadu (nejde-li o povinně zahajované řízení ve smyslu § 6 odst. 3 ZoPÚ), zda k zahájení řízení o pozemkových úpravách přistoupí či ne.

V daných souvislostech je vhodné rovněž uvést, že ZoPÚ v § 3 odst. 1 stanoví, že předmětem pozemkových úprav jsou všechny pozemky v obvodu pozemkových úprav bez ohledu na dosavadní způsob využívání a existující vlastnické a užívací vztahy k nim. Nicméně ihned v dalších ustanoveních upravuje situace, kdy lze konkrétní pozemky s ohledem na jejich vlastnosti (resp. speciální právní režim) či majetková práva k nim možno řešit pouze se souhlasem jejich vlastníka, případně příslušného správního úřadu. Jmenovitě se souhlasem vlastníka a příslušného správního úřadu lze řešit, jde-li o pozemky určené pro těžbu vyhrazených nerostů na základě stanoveného dobývacího prostoru, pozemky určené pro obranu státu, pozemky zastavěné stavbou ve vlastnictví státu, pozemky vodních toků a pozemky chráněné podle zvláštních předpisů. Do skupiny pozemků, které lze v pozemkových úpravách řešit pouze se souhlasem vlastníka, pozemky zastavěné stavbou, která není ve vlastnictví státu, pozemek funkčně související s touto stavbou včetně přístupové cesty, oplocené pozemky, zejména zahrady, pozemky v zastavěném území, pozemky v zastavitelných plochách a pozemky, na nichž se nacházejí hřbitovy.

Konečně pro úplnost uvedme jako relevantní pro následné úvahy i to, že pozemkové úpravy se mohou provádět buď formou komplexních, nebo jednoduchých pozemkových úprav. Speciálním případem pozemkových úprav jsou pozemkové úpravy v územích s nedokončeným scelováním, které upravuje § 14

ZoPÚ. Budiž zdůrazněno, že zvláštní režim pro řešení vztahů v územích s nedokončeným scelováním se stal součástí právního řádu až s účinností od 8. 9. 1997 na základě zák. č. 217/1997 Sb., kterým byl novelizován zák. č. 284/1991 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, ve znění pozdějších předpisů. Nazírání na ústavnost této právní úpravy bylo diferencované, a tak se stala právní úprava pozemkových úprav v územích s nedokončeným scelováním předmětem rozhodování Ústavního soudu,¹ který dospěl k závěru, že jde o ústavně konformní úpravu. Režim (byť s určitými upřesněními) řešení vztahů v rámci území s nedokončeným scelováním se tak stal následně i součástí zák. č. 139/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

2. SPECIFIKA ŘÍZENÍ O POZEMKOVÝCH ÚPRAVÁCH V ÚZEMÍCH S NEDOKONČENÝM SCELOVÁNÍM Z POHLEDU MOŽNÉ NEČINNOSTI POZEMKOVÉHO ÚŘADU A PROSTŘEDKY PRÁVNÍ OCHRANY

Aniž bychom zabíhali do detailů, které se týkají řízení o pozemkových úpravách v územích s nedokončeným scelováním, je vhodné pro navazující úvahy zdůraznit, že v tomto řízení se postupuje podle speciálních ustanovení obsažených v § 14 ZoPÚ. Pokud není stanoven speciální postup, aplikují se ustanovení ZoPÚ vztahující se podle § 14 odst. 11 ZoPÚ na pozemkové úpravy v „běžných územích“. Ustanovením, které je tak třeba i v řízení o pozemkových úpravách v území s nedokončeným scelováním aplikovat, je mimo jiné ust. § 6 odst. 1 ZoPÚ, které se týká zahájení řízení, resp. kritérií, která je povinen pozemkový úřad posoudit k podnětu osoby, která se domáhá zahájení řízení o pozemkových úpravách.

Naopak specifický je pro řešení majetkových vztahů v řízení o pozemkových úpravách v územích s nedokončeným scelováním především mechanismus týkající se stanovení „prioritních“ postavení účastníků řízení co do určení, zda jsou či nejsou vlastníky konkrétního pozemku řešeného v tomto řízení. Jedná se o vymezení podmínek, které musí být naplněny proto, aby pozemkový úřad rozhodl o přechodu vlastnického práva předmětného pozemku na jeho uživatele.

S aplikací cit. ustanovení vznikají v praxi problémy, které úzce souvisejí i s posouzením, zda event. nepřístupnost pozemkového úřadu k zahájení řízení o vydání rozhodnutí o přechodu vlastnického práva dle § 14 odst. 9 ZoPÚ je možno kvalifikovat jako nezákonnou nečinnost. První aspekt, který je v daných souvislostech třeba posoudit, je to, jak rozhodování dle § 14 odst. 9 ZoPÚ souvisí s řízením o pozemkových úpravách v předmětném území. Lze

¹ Srov. blíže Nález Ústavního soudu ze dne 27. 5. 1998 Pl. 34/1997 (152/1998 Sb.).

se setkat i s názory, že řízení dle § 14 odst. 9 ZoPÚ může proběhnout izolovaně, samostatně bez vazby na zahájené řízení o pozemkových úpravách v území s nedokončeným scelováním. Tuto otázku řešil i Nejvyšší správní soud, jmenovitě komplexně svým rozsudkem ze dne 29. srpna 2009 čj. 5 As 39/2008-46, v němž dospěl k závěru, podle něhož: „ze *systematiky samotného § 14 odst. 9 zákona (rozuměj ZoPÚ) vyplývá, že rozhodnutí o přechodu vlastnického práva dle § 14 odst. 9 nelze učinit mimo řízení o pozemkových úpravách*“. K tomuto závěru, který lze považovat za správný, dospěl Nejvyšší správní soud jak systematickým, tak teleologickým výkladem cit. ustanovení. Jak výše uvedené souvisí s event. závěrem o nečinnosti ze strany pozemkového úřadu? Nejde o nic jiného než o posouzení, jak skutečnost, že přichází v úvahu aplikace režimu obsaženého v § 14 odst. 9 ZoPÚ, ovlivní možnost pozemkového úřadu k požadavku konkrétní osoby, která se dovolává rozhodnutí pozemkového úřadu dle § 14 odst. 9 ZoPÚ, „odmítnout“ zahájit pozemkové úpravy. I k této situaci se vyjádřil svými závěry ve výše cit. rozhodnutí Nejvyšší správní soud, a to tak, že formuloval podmínky, za nichž pozemkový úřad je povinen řízení o pozemkových úpravách v území s nedokončeným scelováním zahájit, aby v něm následně vydal rozhodnutí o přechodu vlastnického práva dle § 14 odst. 9 ZoPÚ. Základem pro postup pozemkového úřadu je dle soudu „legitimní očekávání“ osoby, která se dovolává aplikace § 14 odst. 9 ZoPÚ ve vztahu k nabytí vlastnického práva rozhodnutím pozemkového úřadu o přechodu vlastnictví z dosavadního vlastníka na tuto osobu z důvodu, že pozemek užívá a navíc (a to je podstatné) je nadále vlastníkem pozemku, za který jí byl v nedokončeném řízení o scelování v minulosti poskytnut náhradní pozemek do užívání a zároveň se jedná o případ, kdy tato osoba vlastní stavbu umístěnou na předmětném pozemku nebo jde o pozemek s trvalým porostem (sad, vinice aj.), popřípadě zahradu. Jinými slovy vyjádřeno, „*pokud osoba podávající podnět k zahájení řízení o pozemkových úpravách prokáže, že je přiměřeně pravděpodobné, že jí svědčí právo zakotvené v § 14 odst. 9 ZoPÚ, je pozemkový úřad povinen řízení o pozemkových úpravách zahájit, neboť vzhledem k úmyslu zákonodárce při tvorbě zákona o pozemkových úpravách, čl. 11 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, je nutno důvody, naléhavost a účelnost zahájení řízení o pozemkových úpravách v takovém případě vždy považovat ve smyslu § 6 odst. 1 ZoPÚ za opodstatněné. Jen tak lze dostát zásadě, že ochrana základních práv musí být účelná a efektivní, a nikoli teoretická či iluzorní*“.²

Z těchto závěrů je pak třeba dovodit i náhled na postup pozemkového úřadu, který by v situaci vykazující výše vymezené znaky řízení o pozemkových

² Srov. blíže rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. srpna 2008, čj. 5 As 39/2008-46 a dále v něm citovaný náleží Ústavního soud sp. zn. Pl. ÚS 12/07.

úpravách dle § 6 odst. 1 nezahájil. Takový postup ze strany pozemkového úřadu by bylo třeba vnímat jako nečinnost, proti níž přísluší osobě, která se domáhá vydání rozhodnutí podle § 14 odst. 9 ZoPÚ a uplatňuje tak své veřejné subjektivní právo, možnost domáhat se ochrany podle správního řádu ve smyslu § 80 SpŘ, případně při bezvýsledném vyčerpání těchto prostředků ochrany proti nečinnosti ve správním řízení, uplatnit žalobu podle § 79 a násl. s. ř. s. Je vhodné uvést, že soud v cit. rozsudku ve své argumentaci poukazuje i na specifika řízení o pozemkových úpravách, na které se mimo jiné nevztahují dle § 6 odst. 7 ZoPÚ lhůty podle SpŘ, a dovozuje, že tato skutečnost by ovlivnila i délku lhůty, ve které by soud nařídil pozemkovému úřadu vydat rozhodnutí.

Výše uvedený postup pozemkového úřadu však může být ovlivněn i tím, že vlastník pozemku, který má být předmětem rozhodování podle § 14 odst. 9 ZoPÚ o přechodu vlastnictví, projeví s takovým řešením nesouhlas. S ohledem na § 14 odst. 11 ZoPÚ, podle něhož se pro schválení návrhu v území, ve kterém nebylo dokončeno scelování, nevyžaduje souhlas vlastníků půdy dotčené pozemkovou úpravou, by nemělo být vyslovení takového nesouhlasu vlastníkem na překážku tomu, aby pozemkový úřad aplikoval § 14 odst. 9 ZoPÚ a rozhodl o přechodu vlastnického práva na uživatele tohoto pozemku. Je však třeba zdůraznit, že pouze a jen tehdy je takový nesouhlas irelevantní, pokud jsou splněny všechny podmínky stanovené v § 14 odst. 9 ZoPÚ. Podmínkou aplikace ust. § 14 odst. 9 zákona o PÚ ve smyslu povinnosti pozemkového úřadu rozhodnout o přechodu vlastnického práva na účastníka nedokončeného scelování totiž je, že tento účastník *„převzal podle návrhu scelovacího plánu do užívání za pozemky, s nimiž vstoupil do scelování a které doposud vlastní, pozemky náhradní ve vlastnictví jiných vlastníků a tyto pozemky sám nebo jeho právní nástupce dosud užívá a vlastní stavbu umístěnou na některém z těchto pozemků, nebo jde o pozemky s trvalým porostem (sad, vinice aj.), popřípadě zahradu“*. Nenaplnění každé jednotlivé podmínky pak má za následek, že rozhodnutí pozemkového úřadu o přechodu vlastnictví nemůže být pozitivní. Zejména je vhodné se zastavit u podmínky, podle níž účastník řízení (osoba, která se domáhá aplikace § 14 odst. 9 ZoPÚ), tyto pozemky užívá. V opačném případě nelze režim aplikovat a naopak lze uvažovat o aplikaci ust. § 3 odst. 3 ZoPÚ, které umožňuje vlastníkově pozemku vyjádřit nesouhlas (resp. neudělit souhlas) s tím, aby pozemky v jeho vlastnictví byly v pozemkové úpravě řešeny. Jinak vyjádřeno – bude-li zahájeno řízení o pozemkových úpravách v řízeních s nedokončeným scelováním, je třeba případ od případu, resp. pozemek od pozemku zkoumat pozemkovým úřadem, zda jsou splněny podmínky pro aplikaci § 14 odst. 9 ZoPÚ. Jakýkoli jiný postup pozemkovému úřadu by byl nezákonný. Na základě výše uvedeného lze shrnout, že povinnost pozemkového

úřadu vydat „pozitivní“ rozhodnutí dle § 14 odst. 9 ZoPÚ může být vyloučena v důsledku majetkových poměrů k předmětným pozemkům, které vylučují aplikaci § 14 odst. 9 ZoPÚ. Je ovšem otázkou, jak by měl pozemkový úřad v takové případě postupovat. Připustíme-li, že pozemek nelze v pozemkových úpravách řešit, protože to vyloučil neudělením souhlasu jejich vlastníků, nepřipadá zřejmě v úvahu rozhodování o přechodu vlastnictví dle § 14 odst. 9 ZoPÚ – byť negativního. Nabízí se proto, že dotčená osoba má právo bránit se až proti rozhodnutí pozemkového úřadu o schváleném návrhu pozemkových úprav. Paradoxní situace by mohla nastat v případě, že by se ukázalo, že nelze aplikovat režim § 14 odst. 9 ZoPÚ a osoba, která se tohoto rozhodnutí domáhala, nemá v řešeném území žádný jiný pozemek. Pak by se dalo uvažovat i o rozhodnutí o vyloučení této osoby z řízení o pozemkové úpravě, proti němuž by se mohla bránit.

3. ZÁVĚR

Výše uvedená úvaha o povinnosti pozemkového úřadu zahájit řízení o pozemkových úpravách v řízení s nedokončeným scelováním v návaznosti na žádost osoby o vydání rozhodnutí o přechodu vlastnického práva dle § 14 odst. 9 ZoPÚ se snaží poukázat na okolnosti, které se mohou stát překážkou pro uspokojení uplatněného požadavku osoby, která se domáhá v rámci řízení o pozemkových úpravách s nedokončeným scelováním vydání rozhodnutí o přechodu vlastnictví dle § 14 odst. 9 ZoPÚ, a klade si za cíl podnítit úvahy o tom, zda by nebylo možno i v případě, kdy nejsou splněny podmínky § 14 odst. 9 ZoPÚ, dovést, že pozemkový úřad musí o uplatněném požadavku – byť negativním rozhodnutím ve věci – rozhodnout.

XVI.

Nečinnost stavebních úřadů v případech nařizování odstranění stavby

JUDr. ALENA KLIKOVÁ, Ph.D.

Právnická fakulta Masarykovy univerzity

Anotace:

Příspěvek je věnován problematice nečinnosti stavebních úřadů, resp. v některých případech tvrzené nečinnosti, při zahajování řízení z moci úřední o nařízení odstranění stavby, která byla postavena bez příslušného povolení nebo opatření stavebního úřadu, propř. u které došlo ke zrušení pravomocného povolení soudem.

Klíčová slova: stavební úřad, nečinnost, odstraňování staveb.

1. NEČINNOST VE VZTAHU K ZAHAJOVÁNÍ ŘÍZENÍ Z MOCI ÚŘEDNÍ

Na úvod mého příspěvku vymezím otázku nečinnosti jako takové a okamžik, kdy začíná být úřad nečinný. Jestliže správní orgán nevydá rozhodnutí v zákonem dané lhůtě, stává se nečinným. Zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí jsou obecně stanoveny v ustanovení § 71 správního řádu a dále povinnost vydat rozhodnutí v přiměřené době je zakotvena v ustanovení § 6 správního řádu jako jedna z obecných zásad činnosti správních orgánů. Jedna ze základních zásad činnosti správních orgánů je zásada rychlosti. Jedná se o zásadu upravující povinnost správních orgánů rozhodovat bez zbytečných průtahů.

Z výše uvedeného je zřejmé, že zákon jednoznačně definuje nečinnost v rámci rozhodovacích procesů, tj. vymezuje lhůty pro rozhodnutí, a to ode dne zahájení řízení do vydání rozhodnutí. Na stranu druhou však může být správní orgán nečinný i v případě, že řízení ještě nezahájil. Protože však zahajování řízení o žádosti není v moci správního orgánu, kdy řízení je zahájeno dnem, kdy žádost došla místně a věcně příslušnému správnímu orgánu,

můžeme tedy hovořit pouze o nečinnosti správního orgánu v případě zahajování řízení z moci úřední, kde zahájení řízení je v rukou správního orgánu, který musí učinit potřebné úkony směřující k zahájení řízení. Řízení z moci úřední je zahájeno dnem, kdy bylo zahájení řízení oznámeno účastníkovi řízení.

V případě zahajování řízení z moci úřední lze nečinnost definovat jako nezahájení správního řízení v určité lhůtě. Tato lhůta je vymezena ustanovením § 80 odst. 2 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Zjednodušeně lze říci, že lhůta pro zahájení řízení z moci úřední začíná běžet okamžikem, kdy se stavební úřad dozví o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení. Dle správního řádu je lhůta pro zahájení řízení z moci úřední 30 dnů od okamžiku, kdy se stavební úřad dozvěděl zmiňované důvody, pro které by měl řízení zahájit. Pokud tedy stavební úřad ve výše uvedené době řízení nezahájí, stává se nečinným.

2. ZAHAJOVÁNÍ ŘÍZENÍ O ODSTRANĚNÍ STAVBY NEPOVOLENÉ

Dle ustanovení § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů) stavební úřad má zahájit řízení o odstranění stavby prováděné anebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním.

Z výše uvedeného vyplývá, že stavební úřad je povinen zahájit řízení o odstranění stavby postavené bez příslušného oprávnění anebo v rozporu s ním v okamžiku, kdy se dozvěděl, že stavebník takovou stavbu zrealizoval. Otázka, jak se stavební úřad dozví skutečnosti odůvodňující zahájení řízení, je v tomto případě vedlejší. Nicméně z praxe lze uvést dva nejčastější případy. První případ, kdy se stavební úřad o nepovolené stavbě dozví, je to, že třetí osoba podá podnět stavebnímu úřadu, ve kterém sdělí, že stavebník zrealizoval stavbu bez příslušných povolení. Správný postup by v tomto případě měl být takový, že stavební úřad k prověření těchto tvrzených skutečností nařídí kontrolní prohlídku, a zjistí-li zde, že skutečně existují důvody pro zahájení řízení o nařízení odstranění stavby, musí zahájit řízení o odstranění stavby. Od okamžiku kontrolní prohlídky, na které se stavební úřad dozví skutečnosti odůvodňující zahájení řízení, začíná běžet výše uvedená 30denní lhůta k zahájení řízení z moci úřední. Druhý způsob, jak se stavební úřad dozví o tom, že stavebník zrealizoval stavbu bez příslušných povolení, je v situaci, kdy stavebník potřebuje stavbu dodatečně povolit a o dodatečné povolení nepovolené stavby sám požádá. Takovouto žádost pak je možné vyhodnotit jako informaci, resp. přiznání, že existují důvody pro zahájení řízení z moci úřední. Okamžik, kdy se stavební úřad dozví

o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení o odstranění stavby, je tedy okamžik podání žádosti o dodatečné povolení k příslušnému stavebnímu úřadu.

V těchto výše uvedených případech je zřejmé, kdy začíná běžet lhůta pro zahájení řízení z moci úřední, a je také zřejmé a jasné, že pokud stavební úřad v dané lhůtě řízení nezahájil, je nečinný.

Pro teoretické zamyšlení bychom si mohli položit jednu hypotetickou otázku, zda by se stavební úřad stal nečinným v případě, že by se o důvodech zahájení řízení o nařízení odstranění nepovolené stavby dozvěděl z podané žádosti stavebníka o dodatečné povolení. Tuto stavbu dodatečně povolil ve lhůtě 30 dnů. Avšak nikdy nezahájil řízení o odstranění předmětné nepovolené stavby. Je stavební úřad nečinný? Neboť v určené lhůtě pro zahájení řízení z moci úřední zároveň i odpadl důvod pro zahájení tohoto řízení. V této souvislosti podotýkám, že se jedná opravdu o hypotetickou otázku, protože reálně v návaznosti na zákonné lhůty stavebního zákona je časově nemožné, že by stavební úřad stihl vydat povolení stavby (byť dodatečné) a zároveň, aby toto povolení nabylo právní moci.

3. NAŘÍZENÍ ODSTRANĚNÍ STAVBY POVOLENÉ, U KTERÉ BYLO POVOLENÍ NÁSLEDNĚ ZRUŠENO

Jiná než výše uvedená situace nastane v případě, kdy stavba byla povolena, toto povolení nabylo právní moci, stavebník stavbu zrealizoval a mnohdy i zkolaudoval, avšak jiný účastník řízení v mezidobí podal žalobu ke správnímu soudu. Tato žaloba byla úspěšná a stavební povolení, dle kterého byla stavba zrealizována, bylo zrušeno. Stavebník se tímto dostává do situace, že se jeho původně legální stavba rozhodnutím soudu stala nelegální. Stavba se následně stává stavbou bez příslušných povolení i přesto, že v době realizace toto povolení stavebník měl. Stavební úřad se v takovémto případě pravděpodobně stává nečinným, nezahájil-li řízení o odstranění stavby, a to bez ohledu na možnou kolaudaci stavby.

V této souvislosti bych chtěla položit otázku, zda v případě, kdy pravomocné stavební povolení je zrušeno soudem, nastává důvod pro zahájení řízení o nařízení odstranění stavby. Stavební zákon v ustanovení § 129 odst. 1 písm. b) hovoří o nařízení odstranění stavby postavené bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného stavebním zákonem. Jenomže v době realizace stavby příslušné povolení stavebník měl. Písm. c) téhož paragrafu totiž počítá s variantou, kdy je stavební povolení zrušeno, a tato skutečnost je důvodem pro zahájení řízení o odstranění stavby. Jedná se však o zrušení stavebního povolení z důvodu nálezu kulturních, architektonických

nebo jiných vzácných nálezů, které nelze uchovat jinak než nedostavěním a odstraněním realizované stavby. Stavební úřad by se v případě nezahájení řízení o odstranění stavby, která byla povolena, avšak povolení bylo zrušeno soudem, nestal nečinným. Domnívám se však, že použít takovýto zúžený výklad není vhodné.

Pokud tedy stavební úřad nezahájí řízení o odstranění stavby v 30denní lhůtě od vydání rozhodnutí soudu, kterým bylo povolení stavby zrušeno, stává se nečinným. Stavební úřady se mnohdy brání zahajování řízení o odstranění takovýchto staveb. Důvodů je mnoho. Někdy je důvodem pro nezahajování řízení o nařízení odstranění stavby obava z finančních postihů v případě, že by nebylo možné stavbu dodatečně povolit a bylo by nařízeno odstranění stavby, která by následně byla odstraněna. Jiným důvodem může být např. snaha pomoci stavebníkovi, který v průběhu řízení nepostupoval nikterak protizákonně a chyba byla např. procesního charakteru.

Závěrem můžeme konstatovat, že pokud stavební úřad je povinnen zahájit řízení o nařízení odstranění stavby a toto řízení nezahájí v zákonem stanovené lhůtě, stává se nečinným a je zde důvod pro možné opatření proti nečinnosti.

Literatura

Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2007.

XVII.

Lze se dopustit nečinnosti postupem v souladu s rozhodnutím správního soudu?

JUDr. IVO KRÝSA, LL.M.

Krajská hygienická stanice Středočeského kraje, Právnická fakulta Masarykovy univerzity

Anotace:

Autor příspěvku rozebírá konkrétní případ přestupkového řízení vedeného v souvislosti s nepodrobením se povinnosti pravidelného očkování ve vztahu k rozhodnutí správního soudu, jímž byl právní základ pro vedení takového řízení v konkrétním případě zpochybněn.

Klíčová slova: očkování, poškozený, přestupkové řízení, nečinnost.

1. PRÁVNÍ ÚPRAVA OČKOVÁNÍ V ČR

Právní úprava očkování náleží v českém právu do oblasti ochrany veřejného zdraví a je upravena zákonem č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Princip očkování spočívá v podání očkovací látky do organismu, který si následně vytvoří ochranné protilátky, jež pak člověka ochrání před mikroorganismy, které by neočkovanému jedinci velice pravděpodobně mohly způsobit závažné onemocnění. Očkování je v českém právním řádu rozděleno na očkování povinná, která se dále dělí na očkování:

- pravidelná,
- zvláštní,
- mimořádná,
- při úrazech, poraněních, nehojících se ranách a před některými léčebnými výkony.

Všechna ostatní očkování, která jsou prováděna výhradně na žádost fyzické osoby, jsou očkování dobrovolná. Povinná očkování jsou stanovena

v prováděcí vyhlášce Ministerstva zdravotnictví č. 537/2006 Sb., o očkování proti infekčním nemocem, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška o očkování“). Pro účely tohoto příspěvku se v dalším textu budu zabývat jen očkováním pravidelným.

Pravidelné očkování je v ČR vystavěno na principu povinnosti podrobit se ve stanovených termínech vymezenému druhu očkování.¹ V ostatních státech existují samozřejmě i jiné systémy očkování a přístupy k němu.² V případě osoby, která dosud nedovršila patnáctý rok svého věku, odpovídá za splnění zákonných povinností týkajících se očkování její zákonný zástupce.

Nepodrobení se povinným očkováním pak představuje naplnění formálních znaků skutkové podstaty přestupku na úseku zdravotnictví podle ust. § 29 odst. 1 písm. f) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“). Přestupku se dopustí ten, kdo poruší zákaz nebo nesplní povinnosti stanovené nebo uložené k předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění.

Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 21. července 2010, č. j.: 3 Ads 42/2010-92 zrušil rozsudek krajského správního soudu. Tímto prvostupňovým rozsudkem bylo potvrzeno správní rozhodnutí, jímž byl přestupce uznán vinným spácháním přestupku na úseku zdravotnictví, spočívajícího v tom, že se se svým nezletilým dítětem nedostavil k pravidelnému očkování proti spalničkám, zarděnkám a neštovicím. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl:

- Ústavní záruka *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*, explicitně vyjádřená v čl. 39 Listiny, dopadá stejnou měrou jak na trestní řízení soudní, tak na řízení o správním deliktu. Rozhodne-li se tedy zákonodárce reprobovat určité jednání, byť jeho zahrnutím „pouze“ do kategorie přestupků, je nutné, aby skutková podstata takového deliktu byla naprosto jasně a určitě popsána zákonem. Úprava podzákonným právním předpisem není dostačující.
- Právní úprava zakotvující povinnost podrobit se pravidelnému očkování nesplňuje požadavky pro vyvození správně právní odpovědnosti dle Listiny a Úmluvy o ochraně základních lidských práv a svobod.³
- Vyhláška č. 439/2000 Sb.⁴ vybočila z požadavku, aby podzákonný předpis nevybočoval ze zákonných mezí, resp. aby nezasahoval do věcí vyhrazených zákonu; je proto v rozporu s ústavním pořádkem, a tudíž na projednávanou věc neaplikovatelná.

¹ Srov. ust. § 46 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů, ASPI.

² Srov. např. online: Právní systémy očkování dětí: Analýza právní úpravy vybraných evropských států. URL <http://www.llp.cz/_files/file/publikace/Analýza_ockovani.pdf> [cit. 2011-09-30].

³ Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., ASPI.

⁴ S účinností od 1. ledna 2007 nahrazena vyhláškou č. 537/2006 Sb.

- Zákon o ochraně veřejného zdraví ve svém § 46 nestanoví ve vztahu k diferenciaci očkování na „pravidelné“ a jiné fakticky žádné meze, ve kterých by se podzákonná normotvorba měla pohybovat. Tyto meze pak podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze dovodit ani ze smyslu a účelu zákona, neboť obecné pojmy „ochrana veřejného zdraví“ či „prevence vzniku a šíření infekčních chorob“ takové posouzení neumožňují. Zákon tak vytváří žalovanému zcela neomezený prostor pro úvahu, které druhy vakcinace zařadí mezi tzv. pravidelné, na něž se bude vztahovat zákonná povinnost „podrobit se očkování“, a které nikoli. Výsledkem je pak stav, kdy povinnosti, jejichž porušení je sankcionováno v rámci správního trestání, nejsou „blíže specifikovány“, nýbrž originárně určovány teprve vyhláškou, a nikoli, jak předvídá čl. 4 Listiny, zákonem.
- Porušení povinnosti stanovené v ust. § 46 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví není za současného stavu platné právní úpravy možné postihovat v rámci správního trestání, neboť jednotlivé konkrétní skutkové podstaty reprobovaného jednání nejsou upraveny zákonem, nýbrž pouze podzákonným právním předpisem.

Nejvyšší správní soud tedy sice zpochybnil *de iure* jen možnost sankcionovat nesplnění povinnosti podrobit se pravidelnému očkování. *De facto* však byla zpochybněna současná konstrukce povinného očkování v českém právním řádu, když nesplnění právní povinnosti by nebylo možné vynutit prostředky správního trestání. Po určitou dobu se tak orgány veřejné správy, jimž přináleží rozhodovat o přestupcích takových osob, dostaly do situace, kdy zde na jedné straně existovala zákonná i podzákonná úprava ukládající osobám podrobit se povinným očkováním a na druhé straně pravomocné rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, který v konkrétním případě rozhodl, že tato právní úprava je nedostatečná k tomu, aby podle ní bylo lze vyvodit odpovědnost za spáchání přestupku.

Jakkoli jsem osobně přesvědčen o velkém významu judikatury zejména vysokých soudů, nelze přesto opomenout, že judikatura v českém právním řádu nepředstavuje uznaný pramen práva, nýbrž je toliko pramenem poznání práva.⁵ Tak i veřejný ochránce práv pokládá za součást principu výkonu veřejné správy v souladu s právem požadavek, aby „*tam, kde je výklad určitého právního ustanovení nejednoznačný, vykládal jej úřad podle jeho smyslu, přičemž respektuje zejména stanoviska nadřízeného úřadu a konstantní judikaturu soudů.*“⁶

V tomto ohledu je pak důležitý přívlastek *konstantní*, neboť vyjadřuje, že se jedná o ustálenou rozhodovací praxi soudů o určité právní otázce. Podle

⁵ Srov. např. Melzer, F. *Metodologie nalézání práva: Úvod do právní argumentace*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 26. ISBN 978-80-7400-149-9.

⁶ URL: <<http://www.ochrance.cz/stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy>> [cit. 2011-04-16].

nauky o subsidiární závaznosti judikatury pak platí, že pokud nelze na základě právních argumentů dospět k odchylnému řešení určité právní otázky, které by bylo lépe slučitelné s existujícím právním řádem, tedy jedná se o řešení, které je argumentačně stejně přesvědčivé, je třeba se přidržet řešení, které již bylo judikaturou přijato.⁷ Ve své argumentaci se tomuto závěru přiklonil i Ústavní soud.⁸ Je však podstatné, aby se jednalo o právní názor podpořený určitou setrvalostí jeho uplatnění v soudních rozhodnutích.

Správní trestání za spáchání přestupků se děje ve veřejném zájmu a podle § 67 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, z úřední povinnosti. Z hlediska právní úpravy ochrany před nečinností platí, že 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. Opatření proti nečinnosti učiní nadřízený správní orgán i tehdy, nezhájí-li příslušný správní orgán řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední.

Jak se tedy má zachovat správní orgán v situaci, kdy na jedné straně je příslušná právní úprava stále platná a na straně druhé zde existuje pravomocné rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, podle jehož názoru nelze z této právní úpravy vyvozovat odpovědnost za spáchání přestupku. Mimo to zde ještě existuje dřívější rozhodnutí stejného soudu, kterým byla ve skutkově obdobném případě kasační stížnost zamítnuta.⁹ Ač to tak na první pohled nevypadá, jedná se o posouzení otázky, zda správní úřad je nečinný po právu či nikoliv.

Otázka případné nečinnosti zde totiž zdánlivě ustupuje do pozadí, a to z toho důvodu, že se jedná o přestupek, v němž neexistuje konkrétní poškozený, který by mohl vyvíjet na správní orgán tlak, aby ve věci konal. V případě tohoto přestupku je závadným jednáním, resp. opomenutím právem předvídaného jednání, ohrožen „pouze“ veřejný zájem na ochraně veřejného zdraví.

V praxi řada orgánů ochrany veřejného zdraví po vyhlášení tohoto rozsudku s vedením dalších přestupkových řízení raději vyčkávala, nicméně se domnívám, a to nejen s odstupem času, nýbrž jsem o tom byl přesvědčen od samého začátku, že zde nebyl žádný reálný právní důvod k tomu, aby pouze na základě tohoto rozsudku byla zcela změněna dosavadní praxe. Tento závěr pak v podstatě potvrdil svým nálezem Ústavní soud,¹⁰ i když jak

⁷ Melzer, F. cit. dílo, s. 30.

⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 20. září 2006, sp. zn.: II. ÚS 566/05, ASPI.

⁹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. února 2006, čj. 5 As 17/2005-66, ASPI.

¹⁰ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 3. února 2011, sp.zn.: III. ÚS 449/06, www.concourt.cz.

sám uvedl, nevyjadřoval se přímo k ústavnosti českého systému očkování, nýbrž pouze k otázce vyvození delikttní odpovědnosti za přestupek. Avšak ani řízení před Nejvyšším správním soudem nejsou prozatím ukončena a nyní je třeba vyčkat, jak se k této věci vyjádří rozšířený senát tohoto soudu.¹¹

Mám-li shrnout, pak jsem tedy toho názoru, že v daném konkrétním případě byl přeceněn význam rozhodnutí soudu v jednotlivé věci, byť se jednalo o Nejvyšší správní soud. Obecně veřejná správa nevzala v úvahu, že se nejedná o konstantní judikaturu, a to navíc za situace, kdy zde existovalo dřívější opačné rozhodnutí téhož soudu. Domnívám se, že jde o následek někdy až překotného „upínání se“ k judikatuře jako prostředku, který může veřejnou správu oprostít od povinnosti interpretace právních norem při jejich aplikaci na konkrétní případ. Je tedy třeba si znovu připomenout místo, které judikatuře v naší právní kultuře náleží, a její význam nepodceňovat, avšak ani nepřeceňovat.

¹¹ URL: <http://www.nssoud.cz/main2col.aspx?cls=RozsirenySenat&ros_id=154&menu=268> [cit. 2011-09-30].

XVIII.

Problémy nečinnosti veřejné správy při projednávání správních deliktů

doc. JUDr. MARTIN KOPECKÝ, CSc.

Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze

Anotace:

Autor příspěvku komparuje právní regulaci přestupků a jiných správních deliktů, *de lege ferenda*, navrhuje změny na počítání lhůt pro zánik odpovědnosti za přestupek. Upozorňuje na základní odlišnosti spočívající v absenci právní úpravy poškozeného, např: v řízeních o správních deliktech.

Klíčová slova: odpovědnost za škodu, přestupky, jiné správní delikty, poškozený, lhůty.

Správní trestání neboli projednávání protiprávních jednání správními orgány a ukládání sankcí – trestů za ně není třeba považovat za imanentní součást činnosti veřejné správy. Sankcionování porušení povinností na úseku veřejné správy nemusí být nutně svěřeno správě, ale může být přímo v pravomoci soudů, myšleno soudů rozhodujících v trestních věcech, což je model známý i z některých cizích právních systémů. Ostatně i čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv předpokládá jako součást práva na spravedlivý proces projednávání a trestání veřejnoprávních deliktů bez ohledu na jejich vnitrostátní označení nezávislým soudem, což je v zemích, v nichž existuje trestní pravomoc správních orgánů, zajišťováno různými způsoby, v našich podmínkách přezkumem rozhodnutí správních orgánů a jejich postupů ve správním soudnictví, s tím, že soudy mají být nadány tzv. plnou jurisdikcí.

Zatímco původní představy o správním trestání byly takové, že veřejná správa by měla jako přestupky stíhat jen typově několik málo nedovolených protiprávních jednání, označovaných jako přestupky, nikoli závažnější, společensky nebezpečnější činy označované někdy i jako „kriminální“.¹ Skutečnost

¹ Z historie srov. např. § 233 zákona trestního o zločinech, přečinech a přestupcích č. 117/1852 Ř. z.

podle naší platné právní úpravy je zcela jiná: do pravomoci správních orgánů je svěřeno značným množstvím zákonů sankcionování nepřeborného množství právních povinností na úseku veřejné správy, často značně závažných, čemuž odpovídá i pravomoc ukládat za ně velmi vysoké sankce. Správní orgány v České republice sice nemohou na rozdíl od soudů ukládat tresty omezující na osobní svobodě, ale v oprávnění ukládat peněžité sankce si se soudy ničím nezadají. Pro srovnání: nejvyšší možná výměra peněžitého trestu podle § 68 trestního zákoníku č. 40/2009 Sb. činí 36 500 000 Kč, za přešupek podle § 9c odst. 1 písm. b) zákona č. 15/1998 Sb., o podnikání v oblasti kapitálového trhu a o změně a doplnění dalších zákonů, lze uložit pokutu do 50 000 000 Kč.

Součástí práva na spravedlivý proces, garantovaného čl. 6 odst. 1 citované Úmluvy, je právo na projednání záležitosti spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě nezávislým a nestranným soudem zřízeným zákonem. Jednou z okolností, proč nebývá dodrženo projednávání takových deliktů v přiměřené lhůtě, je právě značná *roztržitost právních úprav* jejich postihu. Obtíže mohou nastávat tehdy, je-li k projednání určitých protiprávních jednání současně více věcně příslušných správních orgánů.²

Nemá-li docházet k problémům s porušováním pravidla *ne bis in idem*, měl by ten veřejný orgán, který projednává určité protiprávní jednání, určitý skutek, být oprávněn zkoumat i případné porušení různých právních objektů chráněných zákonem, ne aby porušení jednoho zákonného ustanovení jedním konkrétním jednáním řešil jeden správní orgán, a porušení jiného zákonného ustanovení týměž jednáním řešil jiný orgán. To by pochopitelně předpokládalo důkladnou legislativní analýzu jednotlivých úprav na úseku správního trestání, omezení počtu skutkových podstat tak, aby tyto komplexně zahrnovaly různé chráněné objekty, dosud obsažené v různých úpravách. Z pohledu působnosti, resp. příslušnosti k projednávání správních deliktů by bylo vhodné si uvědomit, že pravomoc k ukládání sankcí – trestů – není nezbytnou součástí výkonu správního dozoru a že ne každý orgán, který má dozorcí oprávnění, tedy oprávnění ke zjištění skutečného stavu, musí mít nutně i oprávnění sankční povahy.

Správa by měla mít ve své pravomoci oprávnění sankcionovat jen protiprávní jednání méně závažné povahy, která není třeba svěřovat do soudní jurisdikce. Jinak model zásadně dvoustupňového správního řízení o správním deliktu, zakončeného pravomocným správním rozhodnutím a až následný soudní přezkum rozhodnutí o deliktu, v otázce sankce i případná moderace, vytváří organizačně složitý model, který pro značné množství

² Srov. např. zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, který řeší v § 68 odst. 1 možný konflikt řízení o deliktu mezi Českou inspekcí životního prostředí a orgánem obce s rozšířenou působností podle toho, který orgán zahájil řízení jako první.

možných instancí, které se věcí mohou zabývat, jde proti směru požadavku na rozhodnutí věci trestního obvinění v přiměřené lhůtě. Bez analýzy, jaká protiprávní jednání skutečně mají být ponechána správě, a bez zjednodušení systému správního trestání na daleko menší počet skutkových podstat, postihovatelných jen vybranými správními orgány, se zřejmě efektivita a rychlost projednávání správních deliktů nemůže výrazně změnit.

Pozitivním krokem v tomto směru by mohlo být zavedení i z evropského hlediska požadované trestní odpovědnosti právnických osob v podobě, že by závažná protiprávní jednání právnických osob měla povahu deliktů, o odpovědnosti za ně by pravomocně rozhodovaly (přímo) soudy. Ovšem nikoli tak, jak je to připraveno a projednáváno v našich současných podmínkách, kdy vládou navrhované zakotvení trestní odpovědnosti právnických osob sice znamená zařazení nových institutů trestního práva hmotného a procesního, avšak bez jakékoli doprovodné zákonné úpravy, která by provedla revizi stávajících případů správního trestání a pokusila se o zjednodušení současné chaotické úpravy.

Za základní právní nástroje, které by měly vést k včasnému a efektivnímu projednání správních deliktů, lze považovat *de lege lata*:

- Povinnost veřejných orgánů oznamovat skutečnosti nasvědčující spáchání správních deliktů, o kterých se při své činnosti dozví, kompetentním správním orgánům, nejsou-li samy příslušny k jejich projednání.
- Princip legality v pojetí zahájit řízení o všech správních deliktech, o kterých se správní orgány dozví, není-li dána v tomto směru nějaká zákonná výjimka.
- Lhůty pro projednání deliktů.
- Lhůty pro zánik odpovědnosti za správní delikt.

Zatímco *povinnost oznamovat skutečnosti nasvědčující spáchání přestupků* je výslovně zakotvena pro přestupky v zákoně o přestupcích,³ ve věcech podezření z jiných správních deliktů pro absenci obecné úpravy lze takovou povinnost dovodit.⁴ Oznamovací povinnost ve vztahu k podezření ze spáchání správních deliktů je řešena v některých zákonech ad hoc. Stejně tak *princip legality* je obecně řešen v zákoně jen pro přestupky,⁵ pro jiné správní delikty ho lze zásadně dovodit (výjimkou jsou např. pořádkové delikty, zřejmě i delikty projednávané v samostatné působnosti orgány územních samosprávních celků, pro jejichž projednávání platí princip opportunity).

S ohledem na to, že k projednávání správních deliktů dochází ve správním řízení, platí zásadně pro projednání správních deliktů *pořádkové lhůty* pro délku správního řízení, přesněji pro vydání rozhodnutí podle obecné

³ Srov. § 58 odst. 1, 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

⁴ Srov. též § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, o přijímání podnětů k zahájení řízení, byť má pro takovou situaci omezený význam.

⁵ Srov. § 67 odst. 3 zákona o přestupcích.

úpravy správního řízení.⁶ Mohou existovat i jiné pořádkové lhůty: např. zákonná úprava přestupků stanoví pořádkovou lhůtu pro zahájení řízení o přestupcích⁷ 60 dnů.

Zásadní význam na oprávnění státu potrestat správní delikty má zákonná úprava lhůt pro zánik odpovědnosti za správní delikt. Lhůty by neměly být příliš krátké, aby fakticky neznemožňovaly správě projednat skutkově složité či obtížně zjistitelné delikty, měly by však být přiměřeně dlouhé na to, aby byl respektován princip právní jistoty a skutečnost, že po delší době od spáchání deliktu vzniká obtížnější důkazní situace jak pro veřejnou správu, tak někdy možná i pro realizaci práva na obhajobu. Mělo by být respektováno pravidlo, že lhůty pro projednání správních deliktů by měly být kratší než odpovídající lhůty trestního zákoníku pro promlčení trestní odpovědnosti.

Ve věci přestupků převzala judikatura tradiční výklad zákonné úpravy, známý již z doby zákona č. 60/1961 Sb.,⁸ o tom, že nelze podle zákona přestupek projednat, uplynula-li od jeho spáchání zákonem stanovená doba (1 rok),⁹ musí v této době nabýt rozhodnutí o přestupku právní moci, jinak je třeba řízení než zastavit. Z toho vychází i výklad těch zákonných ustanovení v případě jiných správních deliktů, které lze projednat či sankcionovat do určité lhůty, že v této době je třeba, aby rozhodnutí nabylo právní moci, jinak nelze spáchání deliktu potrestat. V případě nové obecné úpravy správního trestání by bylo vhodné sjednotit zákonnou terminologii, aby bylo nezpochybnitelné, kdy přesně zaniká odpovědnost za spáchání deliktu, je-li stanovena lhůta pro jeho projednání či pro uložení sankce. *De lege ferenda* by stálo zato posoudit vhodnost úpravy § 20 odst. 2 zákona o přestupcích o tom, že se do běhu lhůty pro zánik odpovědnosti za přestupek nezapočítává doba, po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení podle zvláštního právního předpisu. Na straně jedné by bylo takové možné prodloužení lhůty vhodné i pro případy jiných skupin správních deliktů. Na straně druhé je ale problematické vymezit „dobu, po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení“ – trestní řízení je širší než trestní stíhání, když trestnímu stíhání může předcházet postup, kdy policejní orgán zahájí trestní řízení sepsáním záznamu o zahájení úkonů trestního řízení nebo provedením neodkladných a neopakovatelných úkonů.¹⁰ Budoucí obviněný přitom o takovémto zahájení trestního řízení do doby zahájení trestního stíhání není informován.

Lze považovat za správné, v zájmu zabránění průtahů v činnosti správních orgánů, je-li v řadě zákonů stanovena subjektivní lhůta, do kdy může být

⁶ § 71 správního řádu.

⁷ § 67 odst. 3 zákona o přestupcích.

⁸ Zákon o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku – bývalý tzv. zákon o přestupcích.

⁹ § 20 odst. 1 zákona o přestupcích.

¹⁰ Srov. § 158 odst. 3 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád).

zahájeno řízení o správním deliktu – počítáno ode dne, kdy se o něm správní orgán dozvěděl, s důsledkem nemožnosti pozdějšího zahájení řízení, tedy zániku odpovědnosti za delikt po marném uplynutí této subjektivní lhůty.

Až na výjimku tzv. návrhových přestupků je řízení ve věci správních deliktů zahajováno na principu oficiality ve veřejném zájmu. V případě, že správní orgán příslušný k projednání deliktu, o kterém se dozvěděl, nezahájí správní řízení o něm, přichází do úvahy opatření proti nečinnosti nadřízeným správním orgánem, a to výhradně z úřední moci tohoto nadřízeného správního orgánu. Podle § 80 odst. 3 správního řádu může opatření proti nečinnosti nadřízený správní orgán učinit mj. v případě, kdy je z okolností zjevné, že věcně a místně příslušný správní orgán nedodrží lhůtu stanovenou pro zahájení řízení z moci úřední. Problémem je, že jen u přestupků a u některých jiných správních deliktů je stanovena pořádková lhůta pro zahájení řízení o přestupku, takže i možnost nadřízeného orgánu provést opatření proti nečinnosti podle správního řádu je omezená. Není dána ani možnost soudně se domáhat ve správním soudnictví nápravy takové nečinnosti správního orgánu. Konkrétní úřední osoby by se však mohly dopustit porušením povinnosti zahájit správní řízení trestného činu zneužitím pravomoci úřední osoby¹¹ či maření úkolu úřední osoby z nedbalosti.¹²

Skepticky se stavím k variantě, že by v případě nečinnosti správního orgánu spočívající v nezahájení řízení o správním deliktu mohla být nějaké osobě přiznána náhrada škody nebo zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu za nesprávný úřední postup dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, z důvodu absence hmotněprávní aktivní legitimace k takovému nároku.

Za problematické místo řízení o správních deliktech lze považovat postavení poškozeného, resp. tu skutečnost, že až na výjimku adhezního řízení při rozhodování o náhradě majetkové újmy způsobené přestupkem právní úprava s postavením poškozeného v řízení o správním deliktu nepočítá, taková osoba není účastníkem správního řízení a nemá práva takové osoby. Protože až na výjimku některých přestupkových řízení (návrhová řízení či řízení s adhezním řízením) mají ve správních řízeních o deliktech postavení účastníka řízení jen osoby obviněné, resp. osoby, se kterými bylo zahájeno řízení pro podezření ze spáchání správního deliktu, přichází do úvahy v případě nečinnosti, tzn. průtahů s vydáním rozhodnutí v zahájeném správním řízení, opatření proti nečinnosti učiněné nadřízeným správním orgánem podle správního řádu z jeho úřední moci, žádost účastníka řízení o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu či žaloba účastníka řízení proti nečinnosti podle § 79 a násl. soudního řádu správního.

¹¹ § 329 trestního zákoníku.

¹² § 330 trestního zákoníku.

Kvalita práva ako dôvod nečinnosti správnych orgánov

doc. JUDr. MÁRIA SREBALOVÁ, PhD.

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

Anotácia:

Príspevok je venovaný javu nečinnosti alebo prieťahov v konaní správnych orgánov ako dôsledku nekvalitnej právnej úpravy. Na konkrétnom príklade z praxe opisuje, aký negatívny dosah na účastníka konania môže mať nedôsledná právna úprava príslušnosti správneho orgánu a akým spôsobom sa prax vyrovnáva s takýmito negatívnymi javmi.

Kľúčové slová: nečinnosť správneho orgánu, princípy právneho štátu, právna norma, právotvorné precedensy, kompetenčný konflikt.

1. ÚVOD

Vznik nečinnosti alebo prieťahov v postupe správnych orgánov ovplyvňuje viacero faktorov. Tieto nachádzame aj mimo oblasti práva a úzko súvisia s etikou a morálkou v spoločnosti, kvalitou zamestnancov správnych orgánov a ďalších subjektov správneho konania. Základným činiteľom je však kvalita, či skôr „nekvalita“ práva.

Otázke nekvalitnej tvorby práva sa v odbornej literatúre venujú viacerí autori. K. Tóthová upozorňuje, že pri tvorbe právnych noriem môžu nezamýšľané účinky spôsobiť nesprávne použité termíny, slovné zvraty, či dokonca slovosled a nenáležitá interpunkcia. Autorka ako jeden z dôvodov nečinnosti konkretizuje nejednoznačnú úpravu kompetencie orgánu aplikácie právnej normy.¹

Uvedené nedostatky tiež naznačujú cieľ tohto príspevku, a to poukázať na „technickú“ kvalitu právnych predpisov (nie teda na kvalitu v zmysle zamýšľaného regulačného pôsobenia) a skúmanie negatívnych dôsledkov

¹ Pozri bližšie Tóthová, K. Vymožiteľnosť práva vo verejnej správe. In Škultéty, P. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: VO PraF UK, 2006, s. 210.

nekvalitných právných noriem. V centre záujmu je najmä nečinnosť správnych orgánov, ale tiež ďalšie negatívne javy, ktoré môžu v konečnom dôsledku na nečinnosť nadväzovať.

Inšpiráciou pre tento príspevok bol konkrétny prípad právnej úpravy, ktorá zapríčinila nečinnosť správneho orgánu v rozsahu niekoľkých rokov a negatívne dosahy na hmotné práva a právnu istotu účastníka konania má ešte aj v súčasnosti.

V ďalšom texte sa budem zaoberať predpokladmi a príčinami, ktoré v konkrétnom prípade viedli k nečinnosti, a to vo vzťahu k jednotlivým zainteresovaným subjektom.

2. REFORMY A ČASTÉ ZMENY PRÁVNÝCH PREDPISOV AKO DÔVOD NEČINNOSTI

V roku 2004 sa v Slovenskej republike uskutočnila reforma zdravotníctva spojená s transformáciou zdravotných poisťovní z verejnoprávných korporácií na akciové spoločnosti. Základným princípom reformy bolo zvýšenie zodpovednosti všetkých zložiek systému, teda zdravotných poisťovní, poskytovateľov zdravotnej starostlivosti, ako aj platiteľov poistného a poistených.² Treba uviesť, že aj táto reforma, popri pokračujúcej reforme verejnej správy, priniesla ďalšie zmeny v právnych predpisoch, procedúrach aj inštanciách. Neprehľadné množstvo právnych predpisov, ktoré reformy sprevádzajú, je aj bez chýb v ich tvorbe často príčinou nečinnosti.

Na zabezpečenie dohľadu nad zdravotnými poisťovňami pri vykonávaní verejného zdravotného poistenia, ako aj nad poskytovateľmi zdravotnej starostlivosti bol zákonom č. 581/2004 Z. z., o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej „zákon o zdravotných poisťovniach“), zriadený nezávislý orgán, Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou (ďalej len „úrad“).³

² Základnými právnymi predpismi reformy zdravotníctva boli zákon č. 580/2004 Z. z., o zdravotnom poistení a o zmene a doplnení zákona č. 95/2002 Z. z., o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o zdravotnom poistení), a zákon č. 581/2004 Z. z., o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

³ Z dôvodovej správy k zákonu o zdravotných poisťovniach: „Úrad sa zriadi zákonom ako nezávislá inštitúcia sui generis, vyčlenená zo sústavy orgánov štátnej správy, ktorej štát zveruje v oblasti verejnej správy dohľad nad zdravotnou starostlivosťou. Úrad sa zriadi ako právnická osoba s pôsobnosťou pre celé územie Slovenskej republiky, so sídlom v Bratislave. Samostatné postavenie úradu sa zabezpečí tým, že nebude zaradený do sústavy orgánov štátnej správy a nebude mať nadriadený orgán. Úrad nebude závislý na štátnom rozpočte, pretože bude prevažne financovaný z príspevkov zdravotných poisťovní.“

Úradu bolo zverené rozhodovanie vo veciach verejného zdravotného poistenia, poskytovania zdravotnej starostlivosti, plnenia povinností týkajúcich sa platenia poisťného zo strany platiteľov verejného zdravotného poistenia, plnenia povinností zo strany poisťencov a prerozdeľovania poisťného na verejné zdravotné poistenie.⁴

Konkrétnym prípadom nejednoznačnej právnej úpravy, ktorá zapríčinila skúmanú nečinnosť správneho orgánu je § 84 zákona o zdravotných poisťovníach. Táto právna norma preniesla zo zdravotných poisťovní na úrad kompetenciu na dokončenie začatých a do dňa transformácie zdravotnej poisťovne **právoplatne neskončených správnych konaní**.⁵

Touto právnou normou zákonodarca v prechodných a záverečných ustanoveniach časovo ohraničil výkon rozhodovacej činnosti jednotlivých zdravotných poisťovní podľa dovtedajších predpisov a súčasne určil moment, od ktorého táto kompetencia prešla na úrad.

Ako už bolo naznačené v úvode, pre efektívne fungovanie verejnej správy je nutné presné vymedzenie kompetencií jednotlivých orgánov, ktoré plnia jej úlohy. Nepresnosti v právnej úprave kompetencií vedú ku kompetenčným konfliktom. V rámci správneho konania hovoríme o konflikte príslušnosti. Pre účely tohto článku sa budeme venovať konfliktu príslušnosti vecnej. Pri aplikácii predmetnej právnej normy došlo k negatívnemu konfliktu vecnej príslušnosti, keďže ani zdravotná poisťovňa ani úrad sa „necítili“ byť povinní konať v prípadoch mimoriadnych opravných prostriedkov podaných účastníkmi správnych konaní ani v prípadoch podaných prostriedkov dozoru.

3. POSTUP ÚČASTNÍKA KONANIA (NEČINNOSŤ ÚČASTNÍKA KONANIA)

Pre porozumenie prípadu sledujúc zámer článku ponúkam len krátky opis postupu účastníka konania a skutkového stavu.

Z vecného hľadiska možno konštatovať, že nie je sporné, že účastník konania nemal zákonom uloženú povinnosť platiť poisťné, ktoré mu bolo uložené

⁴ Napriek tomu, že ťažiskom príspevku nie je analýza nezávislého postavenia úradu, treba uviesť, že zrejme nie je možné hovoriť o nezávislosti, resp. v intenciiach správneho konania o nepredpojatosti správneho orgánu, ktorý je prevažne financovaný z príspevkov jedného z účastníkov správneho konania (v správnych konaniach, v ktorých úrad rozhoduje o pohľadávkach zdravotných poisťovní z verejného zdravotného poistenia voči poisťencom). Nedoriešenou tiež zostáva otázka určovania príslušnosti správneho orgánu v postupoch pri preskúmaní rozhodnutí úradu, keďže absentuje nadriadený správny orgán.

⁵ § 84 zákona o zdravotných poisťovníach: „Začaté správne konania doterajšej zdravotnej poisťovne právoplatne neskončené do dňa vydania právoplatného povolenia na základe tohto zákona dokončí úrad. Ak doterajšia zdravotná poisťovňa na základe schváleného transformačného projektu nezaloží akciovú spoločnosť do 31. marca 2005, začaté správne konania právoplatne neskončené do 30. septembra 2005 prechádzajú na úrad 1. októbrom 2005.“

zaplatiť na základe rozhodnutí (platobných výmerov) vydaných zdravotnou poisťovňou ešte pred účinnosťou zákona o zdravotných poisťovniach. Predmetné platobné výmery teda nezodpovedali skutočnému stavu veci.

Možno tiež uviesť, že aj prístup (nečinnosť) účastníka konania počas kontroly, ktorá predchádzala správne konaniu a tiež v priebehu správneho konania vedeného ešte zdravotnou poisťovňou, do istej miery spôsobil súčasný stav. Účastník konania nereagoval v rámci kontroly na výzvu poisťovne na predloženie dokladov v apríli 2004, ani na vyžiadanie podkladov na overenie platieb vo februári 2005. Následne bol v marci 2005 vypracovaný protokol o kontrole a na jeho základe zdravotná poisťovňa ako správny orgán vydala v správnom konaní dve rozhodnutia (platobné výmery) na základe podkladov, ktoré mala k dispozícii. Jedno rozhodnutie bolo na istinu a trovy konania a druhé rozhodnutie na poplatok z omeškania. Pre zjednotenie v ďalšom texte budeme hovoriť o jednom rozhodnutí.

Ani ďalší postup účastníka konania nie je možné hodnotiť ako taký, ktorý by mu pomohol efektívne sa domáhať svojich práv. Účastník konania nepodal odvolanie, a tak sa stalo rozhodnutie právoplatným aj vykonateľným v apríli 2005. Dôvod, pre ktorý účastník konania údajne nepodal odvolanie, malo byť ústne rokovanie so štatutárnym zástupcom poisťovne a jeho ubezpečenie kladným vybavením, o čom však neexistuje dôkaz. V každom prípade nepodanie riadneho opravného prostriedku obralo účastníka konania o možnosť domáhať sa súdneho preskúmania rozhodnutia podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku žalobou proti právoplatnému rozhodnutiu.

Prístup účastníka konania sa zmenil až v auguste 2006, keď podal oneskorené odvolanie adresované zdravotnej poisťovni. V júli 2008 podal návrh na zmenu rozhodnutia v rámci mimoodvolacieho konania na úrad. V roku 2009 sa obrátil aj na prokuratúru a na verejného ochrancu práv. Treba uviesť, že tento prípad pri počte poistencov samozrejme nie je ojedinelý. Výnimočný je iba tým, že „nečinnosťou“ účastníka konania, resp. jeho oneskorenou činnosťou si tento subjekt sám znemožnil prístup ku viacerým právnym prostriedkom v systéme právnych záruk, ktoré poskytuje slovenský právny poriadok na ochranu jeho práv.

4. POSTUP ZDRAVOTNEJ POISŤOVNE A ÚRADU

Ako už bolo uvedené, v auguste 2006 sa účastník konania obrátil na zdravotnú poisťovňu s podaním označeným ako odvolanie. Zdravotná poisťovňa reagovala na oneskorené odvolanie listom, v ktorom uviedla, že podanie podľa jeho obsahu považuje za podnet na obnovu konania. Zároveň účastníka

konania informovala, že vzhľadom na zmeny v právnej úprave vyplývajúce zo zákona o zdravotných poisťovniach už nie je v jeho veci oprávnená konať a rovnako nie je oprávnený konať ani úrad. K potvrdeniu takéhoto pohľadu na právny stav prispelo aj stanovisko Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky z 28. apríla 2006 č. 14627-4/2006-SP/Si. Z uvedených dôvodov zdravotná poisťovňa návrh na obnovu konania nepostúpila úradu a účastníkovi konania odporučila obrátiť sa na príslušný súd so žalobou o preskúmanie zákonnosti právoplatných platobných výmerov.

Až v októbri 2008 vydal Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej „najvyšší súd“) v obdobnej veci iného účastníka konania rozsudok č. 9Sžso 65/2008. Konštatuje v ňom, že úrad je povinný konať a rozhodovať aj vo veciach skončených právoplatne. Snahou a účelom výroku súdu bolo preklenúť nedostatky zákona, ktoré „môžu“ viesť k neprípustným dôsledkom najmä v tom, že pri využití zákonných mimoriadnych opravných prostriedkov, prípadne prostriedkov právneho dozoru podľa zákona č. 71/1967 Zb., o správnom konaní, v znení neskorších predpisov (ďalej správny poriadok), by v takýchto veciach nemal kto rozhodovať. Úrad dôvodne predpokladal, že vo všetkých ďalších prípadoch právoplatne ukončených konaní budú rozhodnutia súdov rovnaké a postupuje v súlade s rozhodnutím najvyššieho súdu.

5. K ODŮVODNENIU ROZHODNUTIA NAJvyššieho súdu

Nie je cieľom tohto príspevku venovať sa otázke, či právotvorné precedensy (judikáty) sú, alebo nie sú prameňom práva. Táto otázka nie je nová a intenzívne sa jej venovalo a venuje viacero odborných článkov.⁶ Veľká časť odbornej verejnosti im toto postavenie prakticky priznáva a sudcovia si osvojujú právne názory v nich uvedené.

Je tiež dôležité, že tak ako je to upravené v § 8 ods. 3 zákona č. 757/2004 Z. z., o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov, najvyšší súd dbá o jednotný výklad a jednotné používanie zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov, vlastnou rozhodovacou činnosťou, a tým, že prijíma stanoviská k zjednocovaniu výkladu zákonov

⁶ Možno súhlasí s názorom J. Vačoka, že „právny poriadok v jednotlivých hypotézach nikdy nebude schopný presne vymedziť a upraviť každú situáciu, ktorá sa môže vyskytnúť. Bude preto vždy potrebné skúmať, ktorá právna norma upravuje konkrétnu skutočnosť. Navyše právne normy nie vždy zákonodarca v jazykovom vyjadrení uvedie jasne, určite a zrozumiteľne.“ Z viacerých dôvodov, ktoré autor analyzuje, je zrejmé, že v súčasnosti nastavený systém nás tlačí k precedentnému právu. Svoju úvahu uzatvára tým, že „právne normy by mali byť stanovované výhradne zákonodarnými orgánmi a nemali by byť modifikované súdnym výkladom“. Pozri Vačok, J. (ed.) *Fenomén judikatury v právu. Sborník z konferencie Olomoucké debaty mladých právniků 2009*. Praha: Leges, 2010, s. 47 a nasl.

a iných všeobecne záväzných právnych predpisov a zverejňuje právoplatné súdne **rozhodnutia zásadného významu** v Zbierke stanovísk Najvyššieho súdu a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky.

Najvyšší súd označil v odôvodnení predmetné rozhodnutie za rozhodnutie zásadného významu pre rozhodovanie aj v ďalších sporoch obdobnej povahy.

Toto rozhodnutie je tak vzhľadom na súčasný stav používania judikatúry osobitne významné, a ako také by malo byť **presvedčivo odôvodnené**.⁷ Je povinnosťou všeobecného súdu (a teda aj najvyššieho súdu) uviesť v rozhodnutí dostatočné a relevantné dôvody, na ktorých svoje rozhodnutie založil. To sa musí týkať skutkovej i právnej stránky rozhodnutia. Pre zachovanie princípu právnej istoty a tiež pre zachovanie predvídateľnosti súdnych rozhodnutí je dôležitá presvedčivosť argumentov. Je totiž zrejmé, že ak najvyšší súd môže napríklad dospieť k odlišným rozhodnutiam v obdobnej veci, k jednému z týchto rozhodnutí muselo dôjsť nesprávnym výkladom právnych noriem.

Nasleduje zhrnutie argumentov, na ktorých najvyšší súd postavil svoje rozhodnutie.

Prvým argumentom boli **zásadné systémové zmeny**, ku ktorým došlo v súvislosti s reformou verejného zdravotného poistenia.

Podľa výkladu najvyššieho súdu teda došlo v rámci reformy k zásadným systémovým zmenám ohľadom právomoci rozhodovať o právach a povinnostiach poistencov pri vymáhaní poistného na zdravotné poistenie, poplatkoch z omeškania, ukladaní pokút a podobne. Podľa právneho stavu účinného do prijatia zákona o zdravotných poisťovniach a zákona o zdravotnom poistení vykonávali tieto právomoci zdravotné poisťovne v rámci preneseného výkonu verejnej správy. Nadobudnutím účinnosti novej právnej úpravy zdravotného poistenia boli zdravotným poisťovniam tieto právomoci odňaté, v dôsledku čoho zdravotné poisťovne stratili postavenie orgánu verejnej správy, oprávneného rozhodovať o právach a povinnostiach poistencov zdravotného poistenia.

Druhým argumentom je teda otázka straty postavenia **orgánu verejnej správy, oprávneného rozhodovať o právach a povinnostiach** vo veciach, v ktorých sa rozhoduje o pohľadávkach na poistnom, úrokoch z omeškania a pod., inými slovami vo všetkých prípadoch, v ktorých presunom kompetencií na úrad bola oprávnená vydať rozhodnutie zdravotná poisťovňa.

Tretím argumentom bol **princíp kontinuity verejnej správy**, podľa ktorého výkon verejnej správy nie je možné prerušiť alebo ukončiť spolu so

⁷ Táto požiadavka na odôvodnenie rozhodnutia rozsudku vyplýva aj z § 157 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku (Zákon číslo 99/1963 Zb., Občiansky súdny poriadok, v znení neskorších predpisov).

základnými princípmi administratívneho konania a princípmi právneho štátu, ktoré bližšie vo vzťahu k predmetnej veci nekonkretizuje.

6. K PRINCÍPU KONTINUITY VEREJNEJ SPRÁVY

Začnem posledným argumentom, ale predsa len od začiatku, teda niektorými základnými princípmi fungovania verejnej moci. Dworkin charakterizuje tri všeobecné právne princípy: 1. princíp spravodlivosti, ktorý by mal vytvárať významové hľadisko legislatívy, 2. princíp slušnosti (férovosti), ktorý by mal byť základom judikatúry a 3. princíp právneho štátu, ktorým by sa mala riadiť exekutíva. **Princíp právneho štátu** je zakotvený aj v čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky a podľa názoru Ústavného súdu Slovenskej republiky ide o základný ústavnoprávny princíp v Slovenskej republike. Na tento základný princíp nadväzujú ďalšie ústavné princípy, ktoré poskytujú základný rámec pre štátne, ale aj pre iné orgány, ktoré zaraďujeme do verejnej moci. Základom pre správne konanie sú hmotnoprávne a procesnoprávne princípy. Medzi hmotnoprávne princípy zaraďujeme princíp zákonnosti, princíp materiálneho výkladu ústavnoprávnych ustanovení, princíp právnej istoty a ďalšie. Medzi procesnoprávne princípy zaraďujem opäť v prvom rade zásadu zákonnosti, ďalej napríklad základné procesné právo na konanie, t. j. právo na stanovený postup pri vydávaní a výkone rozhodnutia podľa zákonom upraveného postupu.

Venujme sa však **princípu či zásade zákonnosti**, ktorá je základným princípom aj fungovania verejnej správy. V európskom meradle je základným princípom **európskeho správneho práva a tzv. dobrej správy**. V súlade s ním by malo správne právo bez výnimiek garantovať, aby správne orgány pri individuálnej rozhodovacej činnosti boli viazané zákonom. Rovnako aj princíp kontinuity verejnej správy zaraďujeme do konceptu tzv. dobrej správy.

Tieto základné princípy sú pretavené do konkrétnych právnych predpisov a ich význam v konečnom dôsledku ovplyvňuje aj výklad právneho predpisu.

Ako už bolo uvedené, nepresnosti v právnej úprave kompetencií jednotlivých orgánov vykonávajúcich verejnú správu vedú ku kompetenčným konfliktom. V rámci správneho konania hovoríme o konflikte príslušnosti. V predmetnom prípade išlo o negatívny konflikt vecnej príslušnosti.

Možno zhodnotiť, že úrad postupoval v súlade s princípom zákonnosti (legality), ktorý je upravený v čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky,⁸ keď

⁸ „Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.“ Tento princíp vyjadruje primát práva nad štátom a je tiež základným znakom právneho štátu.

konala iba to, na čo ho zákon oprávňuje, keďže je nevyhnutné, aby správne orgány (ako všetky orgány verejnej moci) boli bez výnimiek a bezpodmienečne viazané zákonom.

Porušenie ustanovení upravujúcich príslušnosť správneho orgánu (najmä ustanovení upravujúcich vecnú príslušnosť) patrí k závažným chybám správneho konania, ktoré vedú k zrušeniu rozhodnutia.

Rovnako v súlade so zákonom postupovala aj zdravotná poisťovňa. Táto nekonala z toho dôvodu, že zákon, ktorý jej pred uskutočnením reformy zdravotníctva určoval kompetencie, resp. vecnú príslušnosť v danej veci bol zrušený.

Skutočne by bolo na mieste nasadiť „do boja“ princíp kontinuity verejnej správy, ak by Správny poriadok nepamätal na riešenie negatívneho konfliktu vecnej príslušnosti vo svojom § 5: Na konanie sú vecne príslušné správne orgány, ktoré určuje osobitný zákon; ak osobitný zákon neustanovuje, ktorý orgán je vecne príslušný, rozhoduje obec. Akokoľvek sa môže zdať takýto postup zvláštny, je v súlade so zásadou zákonnosti a všeobecný predpis o správnom konaní pamätá na podobné prípady. Podľa J. Sobiharda „výnimočne môže nastať situácia, keď osobitný zákon neupravuje vecnú príslušnosť, a preto správny poriadok musí na to reagovať“.⁹

7. K STRATE POSTAVENIA ORGÁNU VEREJNEJ SPRÁVY OPRÁVNENÉHO ROZHODOVAŤ O PRÁVACH A POVINNOSTIACH

V ďalšom je potrebné dať do pozornosti rozdiel medzi pojmom orgán verejnej správy a správny orgán.

Orgány verejnej správy predstavujú najpočetnejšiu skupinu orgánov pôsobiacich v rámci štátneho mechanizmu. Teória správneho práva sa všeobecne zhoduje na tom, že do nej možno zaradiť orgány štátnej správy, orgány územnej samosprávy, orgány záujmovej samosprávy a verejnoprávne korporácie. Je faktom, že zdravotné poisťovne stratili postavenie orgánov verejnej správy, keďže boli z verejnoprávných inštitúcií pretransformované na akciové spoločnosti.¹⁰

Na druhej strane nemožno súhlasiť s tým, že akciová spoločnosť ako právnická osoba nemôže byť správnym orgánom, a teda že nemôže, resp. že zákon jej nemôže zveriť autoritatívne rozhodovanie o právach a povinnostiach.¹¹

⁹ Pozri bližšie Sobihard, J. *Správny poriadok. Komentár*. Bratislava: IURA Edition, 2007, s. 40.

¹⁰ Zdravotné poisťovne sú akciovými spoločnosťami so sídlom na území Slovenskej republiky založené na účely verejného zdravotného poistenia.

¹¹ § 1 ods. 2 Správneho poriadku výslovne uvádza, že správny orgán je štátny orgán, orgán územnej samosprávy, fyzická osoba alebo **právnická osoba**, ktorej zákon zveril rozhodovanie

8. K ZÁSADNÝM SYSTÉMOVÝM ZMENÁM

Podľa môjho názoru mali byť ťažiskovým argumentom predmetného rozsudku „zásadné systémové zmeny“, na základe ktorých boli **všetky** „pôvodné“ kompetencie zdravotných poisťovní zverené úradu. Tento argument bol prelomený iba nedávno, dalo by sa povedať opäť „**nesystémovou**“ zmenou zakotvenou novelou zákona o zdravotnom poistení.¹² V súčasnosti je účinný právny stav, podľa ktorého môže zdravotná poisťovňa dlžné poistné vyplývajúc z neodvedeného preddavku na poistné, nedoplatku alebo úrokov z omeškania uplatniť voči platiteľovi poistného výkazom nedoplatkov. Teda rozhodnutím vydaným v správnom konaní v postavení správneho orgánu.

9. ZÁVER

Na záver treba uviesť, že napriek postupu úradu v súlade s rozhodnutím najvyššieho súdu vo všetkých obdobných prípadoch, v predmetnej veci spomínaného účastníka konania konať nemôže. Dôvodom je skutočnosť, že nie je možné odpustiť zmeškanie objektívnej trojročnej lehoty, ktorá začala plynúť od právoplatnosti rozhodnutia pre uplatnenie mimoriadnych opravných prostriedkov a účastník konania sa na úrad obrátil s podnetom na preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania až v júli 2008. Úrad vec prešetril a podnet vyhodnotil ako podaný oneskorene, keďže už uplynuli tri roky od právoplatnosti rozhodnutia.

Voči účastníkovi konania začala zdravotná poisťovňa vymáhať nedoplatok exekúciou už v roku 2007, napriek tomu, že si bola a je vedomá, že jej rozhodnutia nie sú z vecnej stránky vydané v súlade so zákonom. Exekučné konanie bolo súdom jedenkrát odložené, ale žiadosť o odklad z roku 2009 súd zamietol a exekúcia pokračuje.¹³

V súčasnosti sa predmetným prípadom úrad zaoberá opäť, a to na základe upozornenia prokurátora, ktoré sa opiera o obdobné argumenty, aké sú uvedené v rozhodnutí najvyššieho súdu, a tiež o argument, že úrad je nečinný od júla 2008, keď sa účastník konania obrátil na úrad s podnetom na

o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy.

¹² § 17a zákona o zdravotnom poistení.

¹³ V tejto súvislosti je zaujímavý § 44 (odseky 1 a 2) zákona č. 233/1995 Z. z., o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti a o zmene a doplnení ďalších zákonov, v znení neskorších predpisov (Exekučný poriadok), podľa ktorého musí exekútorovi udeliť poverenie na vykonanie exekúcie súd. Súd musí preskúmať žiadosť o udelenie poverenia na vykonanie exekúcie, návrh na vykonanie exekúcie a **exekučný titul**. Ak súd zistí rozpor žiadosti alebo návrhu alebo **exekučného titulu so zákonom, žiadosť o udelenie poverenia na vykonanie exekúcie uznesením zamietne**.

zmenu rozhodnutia v rámci mimoodvolacieho konania. V prípade, že úrad nevyhovie upozorneniu, je predpoklad, že sa prokurátor obráti na súd, aby rozhodol. Tentoraz budú zrejme predmetom jeho rozhodovania aj viaceré otázky týkajúce sa plynutia zákonných lehôt.¹⁴

Zostáva ešte dodať, že zákonodarca už do zákona o zdravotných poisťovniach, jednou z jeho početných noviel, zaradil chýbajúcu právnu normu v § 84a, ktorou zveril úradu rozhodovanie o mimoriadnych opravných prostriedkoch a rozhodovanie o proteste prokurátora.

Možno zhodnotiť, že zásadným dôvodom nečinnosti v tomto prípade bola nekvalitná právna úprava. Pritom dôvodom a účelom existencie normatívneho systému je čo najefektívnejšia regulácia spoločenských vzťahov, inými slovami taká regulácia, ktorá nespôsobuje problémy pri jej realizácii. Medzi ďalšie dôvody však tiež patrí prístup účastníka konania, zdravotnej poisťovne, úradu a prokuratúry, ktorá, ako je zrejme, tiež dôsledne a včas neuplatňovala dozor nad zachovávaním zákonnosti orgánmi verejnej správy.

Tento článok bol napísaný s podporou grantu udeleného Agentúrou na podporu výskumu a vývoja číslo APVV-0448-10 a je súčasťou výskumnej úlohy.

¹⁴ Prokurátor vo svojom upozornení totiž navrhuje, aby úrad konal v rámci mimoriadneho opravného prostriedku – obnovy konania, a to aj napriek faktu, že v čase podania už uplynula účastníkovi konania aj subjektívna trojmesačná lehota.

Nečinnosť verejnej správy z pohľadu ničotných individuálnych správnych aktov

JUDr. MATEJ HORVAT

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

Anotácia:

Článok v základoch opisuje dva javy súvisiace s verejnou správou, a to s jej nečinnosťou a ničotnosťou jej individuálnych správnych aktov, pričom tieto fenomény prepája na konkrétny prípad z praktického života, ktorý slúži ako základ na formuláciu niekoľkých postrehov *de lege ferenda*.

Kľúčové slová: nečinnosť verejnej správy, ústavné východiská nečinnosti verejnej správy, ničotné individuálne správne akty, príčiny ničotnosti, druhostupňové ničotné rozhodnutie.

1. ÚVOD

Predmetom príspevku sú dva jednoznačne negatívne javy, ktoré môžu postihnúť verejnú správu. Tak nečinnosť verejnej správy, ako aj ničotnosť rozhodnutí vydaných orgánmi verejnej správy ovplyvňujú postavenie fyzických osôb aj právnických osôb, pričom toto ovplyvnenie jednoznačne vyplýva z faktu, že v oboch prípadoch môžeme v konečnom dôsledku vraviť o jave *denegatio iustitiae* – odopretia spravodlivosti.

Práve z tejto skutočnosti môžeme taktiež odvodiť, prečo ide o diskutovateľnú tému nielen v právnickom prostredí (teoretickom, ako aj praktickom), ale aj v spoločnosti ako takej, čo je nevyhnutné vnímať ako pozitívum, lebo len takto je možné zamyslieť sa nad týmito javmi a prezentovať prípadné návrhy na ich zamedzenie, ba až prípadné odstránenie.

V ďalšom texte sa budem venovať základnému teoretickému vymedzeniu nečinnosti verejnej správy, ničotnosti individuálnych správnych aktov a ich prepojeniu, na ktoré som narazil v praktickej rovine. V závere sa pokúsím

o zosumarizovanie týchto poznatkov a o ponúknutie niekoľkých návrhov *de lege ferenda*.

2. NEČINNOST VEŘEJNEJ SPRÁVY

Ústava Slovenskej republiky¹ vo svojom článku 48 ods. 2 zakotvuje, že každý má právo, aby sa jeho vec verejne prerokovala bez zbytočných prietahov a v jeho prítomnosti a aby sa mohol vyjadriť ku všetkým vykonávaným dôkazom. Po prepojení tohto článku s článkom 1 ods. 1² Ústavy Slovenskej republiky, tak možno konštatovať, že slovenská ústava vyhlasuje prietahy za nezlučiteľné s princípmi právneho štátu.³ Treba podotknúť, že ústava síce na jednej strane v tomto článku nečinnosť nespomína, ale možno odvodíť, že ak ústavodarca považuje už „len“ samotné prietahy v konaní za negatívum, o to väčšmi bude za negatívum považovať úplnú absenciu konania v situácii, keď je zákonom predpísané (ustanovené) aktívne správanie sa príslušného orgánu.

Uvedený článok tak predstavuje základné ústavnoprávne východisko, z ktorého možno usúdiť, že ústavodarca javy nečinnosti a prietahov neponechal bez povšimnutia a bez odozvy a už priamo do textu ústavy priamo zakomponoval viacero inštitútov, ktoré s týmito fenoménmi „bojujú“, t. j. poskytujú konkrétne nástroje, ktorými sa zabráňuje ich vzniku,⁴ ďalej ak už vznikli, tak nástroje na prekonanie tohto stavu⁵ a v neposlednom rade aj nástroje, ktorými osoba dosiahne zadosťučinenie pre porušenie jej práv a slobôd⁶ na verejné prerokovanie veci bez zbytočných prietahov. Spomínané považujem za veľmi dôležité najmä z toho hľadiska, že len takto možno našu ústavu považovať za ústavu právnu, čiže takú, ktorá práva v nej vyhlásené aj reálne uplatňuje a chráni; nejde teda o ústavu formálnu, ktorá v nej deklarované práva len vyhlasuje, ale neposkytuje im žiadnu skutočnú ochranu.

Citované články nepredstavujú jediné ustanovenia našej ústavy, ktoré sa priamo dotýkajú nečinnosti verejnej správy. Ústava ďalej obsahuje viaceré ustanovenia, ktoré s touto problematikou súvisia. Medzi ne môžeme zaradiť

¹ Publikovaná pod č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, v znení neskorších predpisov (ďalej len „Ústava Slovenskej republiky“).

² „Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát.“

³ K otázke tohto prepojenia pozri bližšie Srebalová, M. *Rýchlosť správneho konania a nečinnosť správneho orgánu*. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK, 2008, s. 9 a nasl. a tam citované nálezy Ústavného súdu Slovenskej republiky.

⁴ Už spomínaný článok 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

⁵ Napríklad článok 127 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky obsahujúci tzv. príkaz konať.

⁶ Článok 46 ods. 3, 127 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky.

napríklad článok 46 ods. 1,⁷ 46 ods. 3,⁸ 151a ods. 1.⁹ Za najdôležitejší je ale možné označiť v úvode tejto state rozpísaný článok 48 ods. 2.

Ďalšie takéto inštitúty potom môžeme nájsť v jednotlivých zákonoch.¹⁰

Domnievam sa, že je teda možné konštatovať, že problematika nečinnosti verejnej správy je z pohľadu stavu *de lege lata* problematikou známou, pričom ak k týmto poznatkom pridáme aj názory prezentované v odbornej správnoprávnej teórii,¹¹ tak je možné pristúpiť aj k zadefinovaniu tak nečinnosti verejnej správy, ako aj prieťahov vzniknutých v jej konaní.

Podľa K. Tóthovej „o nečinnosti hovoríme vtedy, ak orgán verejnej správy, ktorý je kompetentný konať, nekoná, hoci nastali právne skutočnosti, s ktorými zákon spája povinnosť byť aktívny.“¹²

M. Srebalová za prieťahy označuje situáciu, keď „správny orgán síce koná, ale prekračuje lehoty určené právnymi predpismi pre procesné úkony, a to spravidla pre rozhodnutie vo veci. Ak za nezákonnú považujeme nečinnosť správneho orgánu, je potrebné považovať za nezákonné aj prieťahy v konaní.“¹³

3. NIČOTNOSŤ INDIVIDUÁLNYCH SPRÁVNÝCH AKTOV

Ničotnosti¹⁴ ako jednej z prípadných vád individuálnych správnych aktov (rozhodnutí) sa v ostatnej minulosti venovala náležitá pozornosť, ktorú možno

⁷ „Každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a neustrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.“

⁸ „Každý má právo na náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím súdu, iného štátneho orgánu či orgánu verejnej správy alebo nesprávnym úradným postupom.“

⁹ „Verejný ochranca práv je nezávislý orgán Slovenskej republiky, ktorý v rozsahu a spôsobom ustanoveným zákonom chráni základné práva a slobody fyzických osôb a právnických osôb v konaní pred orgánmi verejnej správy a ďalšími orgánmi verejnej moci, ak je ich konanie, rozhodovanie alebo nečinnosť v rozpore s právnym poriadkom.“

¹⁰ Napríklad § 50 zákona č. 71/1967 Zb., o správnom konaní (správny poriadok), v znení neskorších predpisov, § 18 ods. 3 zákona č. 211/2000 Z. z., o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií), v znení neskorších predpisov.

¹¹ Príkladmo: Srebalová, M. *Rýchlosť správneho konania a nečinnosť správneho orgánu*. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK, 2008; Machajová, J. *Ústavnosť rozhodovania subjektov miestnej verejnej správy v Slovenskej republike a v Českej republike*. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK, 2001; Tóthová, K. *Vymožiteľnosť práva vo verejnej správe*. In Škultéty, P. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK, 2004; Frumarová, K. *Ochrana pred nečinnosťou verejnej správy v českém právním řádu*. Praha: Linde, 2005.

¹² Tóthová, K. *Opatrenia proti nečinnosti verejnej správy z pohľadu vymožiteľnosti práva*. In *Vymožiteľnosť práva v podmienkach Slovenskej republiky*. Bratislava: Nadácia profesora Karola Planka, 2003, s. 113.

¹³ Srebalová, M. *Rýchlosť správneho konania a nečinnosť správneho orgánu*. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK, 2008, s. 9.

¹⁴ V literatúre sa ničotnosť zvykne označovať aj inými pomenovaniami, napríklad: paakt, nulitosť, absolútna zmätočnosť, procesný potrat. Porovnaj Hoetzel, J. *Československé správní*

pripočítat (okrem iného) aj jej legálnemu vyjadreniu v českom Správnom rádu.¹⁵ Pre ničotnosť platí, že ide o najzávažnejšiu vadu, akou individuálny správny akt môže trpieť. Miera tejto závažnosti spôsobuje, že sa na individuálny správny akt hľadí, ako keby nebol nikdy vydaný, t. j. takéto rozhodnutie nejestvuje.

Nebezpečenstvo ničotných individuálnych správnych aktov pritom spočíva vo fakte, že na každý individuálny správny akt sa hľadí ako na správny (prezumpcia správnosti rozhodnutí) až do okamihu, kým nie je nahradený iným individuálnym správnym aktom, prípadne ním zrušený (uvedené vyplýva z princípu právnej istoty).

Právna teória rozoznáva viacero „konaní“, výsledkom ktorých je práve „vydanie“ ničotného individuálneho správneho aktu. Medzi ne zaraduje napríklad najťažšie vady príslušnosti, požiadavky trestného alebo iného právne nemožného plnenia, nedostatok právomoci a iné.¹⁶

S výnimkou ničotnosti potom rozoznávame aj ďalšie vady individuálnych správnych aktov. Ide o vady *formálne*, *vady nesprávnosti* a napokon *zákonnosti*.¹⁷ Pre vady formálne je typické, že nemajú vplyv na individuálny správny akt ako taký, ide predovšetkým o rôzne zrejme nesprávnosti, chyby v písaní a počtoch. Za takéto ich označuje aj Správny poriadok,¹⁸ ktorý režim ich odstránenia upravuje vo svojom § 47 ods. 6. Vady nesprávnosti taktiež nie sú chápané ako vady v zákonosti. Od väd formálnych sa odlišujú tým, že ide skôr o vady v postupe a prístupe správneho orgánu, keď správny orgán postupoval k účastníkom konania necitlivo, či prísne.¹⁹ Napokon pre vady zákonnosti²⁰ je typické, že individuálny správny akt obsahuje vadu, ktorá je objektívne v rozpore s platnými právnymi predpismi.

právo. Část všeobecná. Praha: Melantrich, 1934, s. 268 a nasl.; Merkl, A. *Obecné správní právo*. Díl druhý. Praha: Orbis. 1932, s. 24; Kopecký, M. Nicotná správní rozhodnutí (zejména z pohledu teorie a praxe českého správního práva). *Právní obzor*. 2007, č. 4., s. 343–352; Staša, J. Poznámky k úpravě nicotných rozhodnutí v novém správním řádu. In *Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., správní řád*. Praha: ASPI, 2005, s. 192–209; Cepek, B. Účinky rozhodnutí vydaného v správním konaní v návaznosti na problematiku nulitnosti individuálního správneho aktu. In *Všeobecné správní konanie*. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2009, s. 145 a nasl.

¹⁵ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platnom znení (ďalej len „Správní řád“), účinný od 1. januára 2006.

¹⁶ Pozri bližšie Staša, J. *Správní akty*. In Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 228.

¹⁷ Pozri bližšie Sládeček, V. *Obecné správní právo*. Praha: ASPI, 2009, s. 118–120.

¹⁸ Zákon č. 71/1967 Zb., o správnom konaní (správny poriadok), v znení neskorších predpisov (ďalej len „Správny poriadok“).

¹⁹ Pozri bližšie Tóthová, K. *Rozhodovacie procesy v štátnej správe*. Bratislava: Obzor, 1989, s. 18.

²⁰ Niekedy označované aj ako vady protiprávnosti, prípadne takéto rozhodnutie býva označované za rozhodnutie meniteľné.

Ako som už spomínal, ničotnosť individuálnych správnych aktov je v súčasnosti legislatívne upravená v susednej Českej republike, a to predovšetkým v Správnom rádu a v Soudním rádu správním.²¹ Z tejto právnej úpravy vyplýva, že vyhlasovanie ničotnosti v Českej republike sa delí medzi orgány verejnej správy a správne súdy (správne súdnictvo). Orgán verejnej správy, konkrétne správny orgán nadriadený správne súdnému orgánu, ktorý ničotné rozhodnutie vydal, môže vyhlásiť ničotnosť len pre prípad absolútnej vecnej nepríslušnosti.²² Pre zvyšné prípady²³ platí, že ničotnosť sa vyhlasuje v súdnom konaní a nie v správnom konaní. Za mimoriadne dôležitý považujem fakt, že ničotnosť sa zisťuje *ex offio*, a to kedykoľvek,²⁴ čo vo zvýšenej miere prispieva k právnej čistote.

Právna úprava v Slovenskej republike je v tejto oblasti, dovoľm si tvrdiť, nedostatočná. V prípadoch, keď orgán verejnej správy „vydá“ ničotný individuálny správny akt, tento bude zrušený samostatným rozhodnutím nadriadeného správneho orgánu v konaní iniciovanom účastníkom konania. Ide teda o situácie, keď správne orgány vydajú zrušovacie individuálne správne akty. Rovnaký postup sa uplatní aj v prípade prieskumu týchto aktov správnymi súdmi.

Nedostatočnosť našej právnej úpravy pritom vidím práve v tom, že treba vydať nový individuálny správny akt, ktorým sa ruší ničotný individuálny správny akt. Tento postup nepovažujem za správny z toho dôvodu, že na ničotné akty sa síce hľadí, akoby nejestvovali, ale z nášho právneho poriadku vyplýva, že aj „nič“ treba zrušiť.

4. PRAKTICKÝ PRÍPAD

Toľko k doktrínalným poznámkam, prejdime k praxi a pokúsme sa aplikovať tieto poznatky práve na prípad zo života, s ktorým som sa v ostatnom období oboznámil. Konkrétne ide o situáciu, keď k vydaniu ničotného individuálneho správneho aktu nedošlo v rámci prvostupňového správneho konania, ale tento akt vydal až nadriadený správny orgán v rámci odvolacieho konania.

²¹ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platnom znení (ďalej len „Soudní řád správní“), účinný od 1. januára 2003.

²² § 77 ods. 1 Správniho řádu; to neplatí, ak takéto rozhodnutie vydal správny orgán nadriadený vecne príslušnému správne súdnému orgánu.

²³ § 77 ods. 2 Správniho řádu; prípady rozhodnutí, ktoré trpia vadami, ktoré ho robia zjavne vnútorne rozpornými alebo právne alebo fakticky neuskutočniteľnými alebo inými vadami, pre ktoré ho nemožno vôbec považovať za rozhodnutie správneho orgánu.

²⁴ § 78 ods. 1 Správniho řádu.

Podľa zákona o vysokých školách²⁵ majú študenti študijných programov prvých dvoch stupňov s trvalým pobytom v Slovenskej republike nárok na sociálne štipendium. Podmienky jeho udelenia ustanovuje predovšetkým § 96 zákona o vysokých školách. Podľa odseku 6 tohto paragrafu o nároku na priznanie sociálneho štipendia rozhoduje rektor vysokej školy, ktorej je študent študentom, alebo dekan fakulty, ktorá zabezpečuje príslušný študijný program, ak to ustanoví štatút vysokej školy.

Tento zákon *expressis verbis* o orgáne, ktorý rozhoduje o odvolaní sa voči takémuto rozhodnutiu, nehovorí. Tento orgán treba vyvodíť z viacerých ustanovení zákona o vysokých školách. Podľa § 102 ods. 2 písm. o) zákona o vysokých školách ministerstvo školstva²⁶ plní úlohu odvolacieho orgánu v správnom konaní. Vo všeobecnosti sa Správny poriadok na rozhodovanie podľa tohto zákona neaplikuje, výnimku ale tvorí (okrem iného) práve rozhodovanie o priznaní sociálneho štipendia (§ 108). Prepojením týchto jednotlivých ustanovení do jedného celku nám vyjde, že v prípadoch, keď sa rozhoduje o priznaní sociálneho štipendia (keďže ide o správne konanie, na ktoré sa aplikuje Správny poriadok), bude odvolacím orgánom práve ministerstvo školstva a na konanie sa vzťahuje aj Správny poriadok.

V mnou vybranom prípade vysoká škola svojím štatútom určila, že o priznaní sociálnych štipendií rozhoduje dekan fakulty. Dekan fakulty študentovi toto štipendium nepriznal, študent voči uvedenému rozhodnutiu podal riadne a včas odvolanie. Fakulta ale toto odvolanie nezaslala nadriadenému správne orgánu (t. j. ministerstvu), ale rektorovi vysokej školy, ktorý vydal v danej veci druhostupňové rozhodnutie.

5. ZÁVERY

Z uvedeného prípadu vyplýva viacero skutočností.

V prvom rade treba uviesť, že konaním prvostupňového správneho orgánu došlo nielen k spôsobeniu priefahov v konaní, ale aj k nečinnosti verejnej správy. Priefahy v konaní boli spôsobené zaslaním napadnutého aktu vecne nepríslušnému správne orgánu. Nečinnosť verejnej správy vidím v skutočnosti, že napadnutý individuálny správny akt nebol doručený príslušnému nadriadenému správne orgánu, a teda verejná správa nekonala tak, ako bola podľa zákona povinná.

²⁵ Zákon č. 131/2002 Z. z., o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o vysokých školách“).

²⁶ Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo školstva“).

Vzhľadom na uvedené zákonné ustanovenia možno konštatovať, že rektor univerzity bol v tomto prípade vecne nepríslušným na vydanie individuálneho správneho aktu, a teda došlo k vzniku ničotného aktu. Vzhľadom na spomínanú prezumpciu správnosti rozhodnutí verejnej správy, je nevyhnutné, aby takéto rozhodnutie bolo (vzhľadom na našu právnu úpravu) zrušené. Zrušenie tohto aktu môže uskutočniť v rámci správneho konania nadriadený správny orgán. Ide o tvrdenie, ktoré sa v plnej miere uskutoční v prípade, ak by ničotný individuálny správny akt vydal prvostupňový správny orgán. V našom prípade ale takýto akt vydal až nadriadený správny orgán. Myslím si, že ďalšie konanie by malo byť súdne²⁷ (začaté na návrh poškodeného účastníka konania) a súd by mal vydať rozhodnutie podľa § 250j ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku,²⁸ podľa ktorého súd rozhodnutie správneho orgánu zruší a konanie zastaví, ak rozhodnutie vydal orgán, ktorý na to podľa zákona nebol oprávnený. Pozitívom je, že podľa tohto ustanovenia súd v týchto prípadoch nie je viazaný rozsahom a dôvodmi uvedenými v žalobe.

Táto právna úprava ale vyvoláva vznik viacerých problémov. Zákonodarcu mal zrejme na mysli pri tvorbe tohto ustanovenia prípady, keď ničotný správny akt vydá prvostupňový správny orgán a nie druhostupňový. V našom prípade je teda súd povinný zrušiť rozhodnutie a konanie zastaviť. Vzniká tak ale viacero zaujímavých otázok. Vhodnejšie než zastaviť konanie sa javí možnosť, keď by súdy mohli tieto prípady vracaf na ďalšie konanie príslušným správnym orgánom. Prvostupňový individuálny správny akt (zrejme) nemal také vady, ktoré by ho robili ničotným a konkrétnym spôsobom upravoval právne postavenie študenta, čím prispel k jeho právnej istote.²⁹ Zastavením tohto konania sa neprispelo k vytvoreniu právnej istoty študenta. Tento inštitút síce nezakladá prekážku veci rozhodnutej, ale na druhej strane odďaľuje zaistenie stavu právnej istoty, ak by študent podal vo veci novú žiadosť. Ministerstvo školstva v tomto prípade dokonca ani nemôže uplatniť prostriedok dozoru v podobe inštitútu preskúmania rozhodnutia mimo odvolacieho konania, pretože podľa § 65 Správneho poriadku ten môže uplatniť iba správny orgán najbližšie vyššieho stupňa nadriadený správne

²⁷ Samozrejme za predpokladu, žeby sa rektor univerzity nerozhodol sám, za použitia mimoriadnych opravných prostriedkov (tretí oddiel štvrtej časti Správneho poriadku), zruší toto svoje rozhodnutie.

²⁸ Zákon č. 99/1963 Zb., Občiansky súdny poriadok, v znení neskorších predpisov (ďalej len „Občiansky súdny poriadok“).

²⁹ Napríklad nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 26/95 z 25. októbra 1995, podľa ktorého „účelom práva na prerokovanie veci bez zbytočných prieťahov je odstránenie stavu právnej neistoty, v ktorej sa nachádza osoba domáhajúca sa rozhodnutia štátneho orgánu. Samotným prerokovaním veci na príslušnom orgáne sa právna neistota osoby neodstráni. Až právoplatným rozhodnutím sa vytvára právna istota.“

orgánu, ktorý rozhodnutie vydal. Je jednoznačné, že ministerstvo školstva ako orgán nenadriadený rektorovi univerzity túto podmienku nespĺňa.

Jednoznačnú odpoveď preto na mnou položené otázky zrejme nie je možné podať. Z tohto dôvodu sa preto jednoznačne domnievam, že je nevyhnutné, aby do nášho právneho poriadku, či už v rámci novely Správneho poriadku, alebo skôr Občianskeho súdneho poriadku (prípadne aj v podobe príslušného ustanovenia v úplne novom zákone upravujúcom postup súdov pri prieskume rozhodnutí vydaných v správnom konaní po vzore Českej republiky), bol zavedený inštitút vyhlasovania ničotnosti individuálnych správnych aktov, pretože, ako vidieť, ide aj naďalej o aktuálnu problematiku, ktorá dokáže mimoriadne negatívnym spôsobom zasiahnuť do práv a záujmov osôb.

Ďalším záverom je fakt, že ničotnosť môže byť jednou z príčin vzniku nečinnosti verejnej správy, prípadne môže spôsobiť prietahy v rámci jej konaní. Právna teória v súvislosti s príčinami vzniku nečinnosti verejnej správy už tradične spomína „*nepresné (nedostatočné) vymedzenie kompetencie orgánov, nedostatočná odborná úroveň a pracovná morálka pracovníkov verejnej správy, nevyvodzovanie zodpovednosti za nečinnosť, neefektívna právna regulácia*“.³⁰ Osobne by som potom vydanie ničotného individuálneho správneho aktu zaradil najbližšie k prvým dvom spomínaným príčinám vzniku nečinnosti verejnej správy, t. j. k nepresnému vymedzeniu kompetencie orgánov a nedostatočnej odbornej úrovne zamestnancov verejnej správy, pretože s nimi jednoznačne súvisia a navzájom sú prepojené. Aj na základe spomínaného prípadu je teda nevyhnutné konštatovanie, že stále vzdelávanie zamestnancov verejnej správy je aj dnes mimoriadne potrebným, ba až nevyhnutným, na zabezpečenie správneho a bezporuchového chodu verejnej správy ako služby verejnosti, ktorým sa zabezpečí dodržiavanie základných zásad dobrej správy, pre tento prípad predovšetkým zásad zákonnosti, právnej istoty a konania v primeranej časovej lehote.³¹

Úplným záverom si dovoľím len dodať, že oveľa jednoznačnejšia situácia by nastala v prípade, ak by rektorov individuálny správny akt nespĺňal náležitosti rozhodnutia podľa § 47 Správneho poriadku. V takom prípade by mohlo dôjsť k vydaniu klasického druhostupňového rozhodnutiu ministerstvom školstva práve z dôvodu, že účastník konania odvolanie podal riadne a včas (bohužiaľ ale možno konštatovať, že aj v tomto prípade by došlo k vzniku prietahom v konaní).

³⁰ Tóthová, K. Vymožiteľnosť práva vo verejnej správe. In Škultéty, P. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK, 2005, s. 202.

³¹ Bližšie Pekár, B. Európske správne právo a právo na dobrú správu. In *Európske správne právo. Vedecký zborník príspevkov z projektu Jean Monnet*. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK, 2008, s. 115–124; Srebalová, M. Praktické naplnenie princípu dobrej správy. In *Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae*. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK, 2008, s. 189–196.

V každom prípade by som ale účastníkovi konania, za predpokladu, že mu vznikla škoda, odporúčal využiť príslušné ustanovenia zákona č. 514/2003 Z. z., o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov, a aby túto škodu žiadal nahradiť.

Tento článok bol napísaný s podporou grantu udeleného Agentúrou na podporu výskumu a vývoja číslo APVV-0448-10 a je súčasťou výskumnej úlohy.

Ochrana před nečinností ve veřejné správě poskytovaná ve správním soudnictví z historického pohledu

JUDr. Bc. PAVEL VETEŠNÍK
JUDr. Mgr. PAVEL POHORSKÝ
Policejní akademie České republiky

Anotace:

Tématem příspěvku je ochrana před nečinností orgánu veřejné správy poskytovaná ve správním soudnictví. Nečinnost orgánu veřejné správy je mimořádně negativním jevem, který narušuje základní zásady správního řízení a vytváří prostředí právní nejistoty. Ačkoliv je v současnosti systém ochrany před nečinností orgánu veřejné správy poměrně rozsáhlý a podrobný, je z příspěvku patrné, že v minulosti tomu bylo právě naopak. Prvorepublikový právní řád poskytoval ochranu před nezákonným rozhodnutím nebo opatřením správního úřadu, nicméně s nečinností správního orgánu vůbec nepočítal. O tomto zásadním nedostatku právní úpravy svědčí i tehdejší judikatura Nejvyššího správního soudu. Právní úprava ochrany před nečinností orgánu veřejné správy, tak jak je v právním řádu obsažena v současnosti, je výsledkem dlouhodobé odborné kritiky stavu právního řádu vedoucí k vydání soudního řádu správního – zákona přinášejícího ochranu před nečinností orgánu veřejné správy. Příspěvek je pojat především jako historická analýza zvoleného tématu, zaměřená na vývoj právní úpravy správního soudnictví v posledních sto letech.

Klíčová slova: správní orgán, správní řízení, nečinnost, nezákonné rozhodnutí, správní soudnictví, subsidiarita ochrany veřejných subjektivních práv, Nejvyšší správní soud, Ústavní soud, soudní řád správní.

Není jisté pochyb o tom, že nečinnost ve veřejné správě je jev nežádoucí. Jak uvedl doc. Mates ve svém článku „Opatření proti nečinnosti a fikce rozhodnutí“,

nečinnost orgánů veřejné správy, potažmo veřejné moci vůbec, představuje jeden z mimořádně negativních jevů, který může způsobit erozi samotných pilířů právního státu.¹ Jako důvod, proč tomu tak je, prof. Hendrych v učebnici Správního práva uvádí: „základem obtížného a delikátního problému nečinnosti (průtahů) ve veřejné správě je zpravidla nevyhovující organizace, nedostatečné personální vybavení z hlediska počtu nebo kvalifikace pracovníků.“² S těmito závěry se lze jistě ztotožnit a za nečinnost správního orgánu proto můžeme považovat takový stav, kdy správní orgán, ačkoliv mu to zákon ukládá, nekoná. V současné době, respektive od 1. 1. 2003, je ochrana proti nečinnosti správního orgánu poskytovaná ve správním soudnictví upravena v části třetí, v hlavě II, v dílu 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“). Jak vyplývá z důvodové zprávy k soudnímu řádu správnímu, respektive k jeho zmíněné části, záměr zákona směřoval především na nejzávažnější případy nečinnosti, které nešlo pravidelnými procesními instituty napravit.³ Ochrany ve správním soudnictví se však nelze dovolávat proti jakékoliv nečinnosti správního orgánu. Jedná se pouze o ty případy nečinnosti, kdy má správní orgán povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Jde o žalobní institut k ochraně před nečinností správního orgánu, i když jeho prostřednictvím nelze dosáhnout vydání rozhodnutí nebo osvědčení o určitém obsahu. Ustanovení § 79 soudního řádu správního tak předpokládá nečinnost správního orgánu pouze ve vztahu k věcnému rozhodnutí. Pojmem „rozhodnutí“, jakožto legislativní zkratky upravené v § 65 soudního řádu správního, se rozumí takové úkony správního orgánu, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují žalobcova práva nebo povinnosti. Pokud tedy úkon správního orgánu není způsobitelným zasáhnout do práv a povinností žalobce (tj. není rozhodnutím ve smyslu legislativní zkratky podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního), není v pravomoci soudu poskytovat ve správním soudnictví ochranu proti správnímu orgánu, který je s provedením takového úkonu v prodlení, a nemůže rozhodovat o povinnosti správního orgánu úkon provést.⁴ Nelze se dále domáhat vydání procesního rozhodnutí nebo požadovat, aby správní orgán pokračoval v řízení s tím, že bude záležet na správním orgánu, zda řízení přeruší nebo zda rozhodne ve věci samé.⁵ Pojem „osvědčení“ není soudním řádem správním nijak definován. Osvědčení nemá povahu aplikace práva, ale informační povahu o skutečnostech v něm uvedených. Jako specifický správní úkon ho bude zapotřebí vykládat materiálně, a nikoliv jen s odkazem na jeho výslovné použití

¹ Mates, P. Opatření proti nečinnosti a fikce rozhodnutí. *Právní rádce*. 2011, č. 7, s. 52–56.

² Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 718.

³ Sněmovní tisk PSP ČR č. 1080 pro 3. volební období, www.psp.cz

⁴ Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2006, č. j. 4 Ans 1/2005.

⁵ Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2004, č. j. 2 Ans 4/2004.

či nepoužití v právních normách.⁶ V obou případech je však předpokladem podání žaloby skutečnost, že správní orgán má povinnost rozhodnutí nebo osvědčení vydat stanovenou zákonem. Žalobou podle § 79 soudního řádu správního se může domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, pouze ten, kdo bezvysledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu.⁷ Tato podmínka však neplatí, pokud zvláštní zákon spojuje s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek.⁸ Žalovaným je podle § 79 odst. 2 soudního řádu správního správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení. Úprava vychází z konstrukce klasického řízení sporného, kdy žalované určuje žalobce, což v některých případech nebude vždy jednoduchou záležitostí.⁹ Dovolání se ochrany před nečinností správního orgánu u správního soudu je tedy omezeno pouze na případy, kdy má správní orgán ve správním řízení povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení, a to pouze za předpokladu bezvysledného vyčerpání prostředků k ochraně před nečinností správního orgánu, pokud ovšem zákon tyto prostředky zakládá. Tento závěr vyplývá i z celkové koncepce správního soudnictví v České republice, která je založena na subsidiaritě ochrany veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob ve správním soudnictví oproti ochraně, která je těmto právům poskytována v rámci veřejné správy.¹⁰

Jak již bylo uvedeno výše, v České republice je ochrana proti nečinnosti správního orgánu ve správním soudnictví poskytována teprve od 1. 1. 2003. Ačkoliv zákonem č. 519/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád, byla s účinností od 1. 1. 1992 do zákona č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský soudní řád“), zařazena nová část pátá pod názvem „Správní soudnictví“, jejíž podstatou bylo zavedení ochrany fyzických i právnických osob, o nichž se rozhodovalo ve správním řízení, k zavedení úpravy poskytování ochrany proti nečinnosti správních orgánů nedošlo. Jak vyplývá z důvodové zprávy k tomuto zákonu, byl zaveden nový právní institut, který měl umožňovat, aby se každá osoba, která se cítí poškozena, dovolala soudu jako nezávislého orgánu a vyvolala tak řízení, v němž správní orgán

⁶ Vopálka, V. *Pravomoc správních soudů*. In *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 15.

⁷ Např. § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁸ Např. § 21 odst. 3 zákona č. o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁹ Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M. *Správní řád soudní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 188.

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

již nebude mít autoritativní postavení, ale bude účastníkem řízení se stejnými právy jako ten, o jehož práva jde.¹¹ Tato změna byla přijata v návaznosti na ústavně právní zakotvení principu soudního přezkoumání správních rozhodnutí v čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.¹² Podle § 244 občanského soudního řádu tak ve správním soudnictví na základě žalob nebo opravných prostředků byla soudy přezkoumávána pouze zákonost rozhodnutí orgánů veřejné správy. Orgánem veřejné správy byly nejenom orgány státní správy, ale i orgány územní samosprávy, jakož i orgány zájmové samosprávy a dalších právnických osob, pokud jim zákon svěřoval rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Za rozhodnutí zmíněných orgánů se rozuměla jimi vydaná rozhodnutí ve správním řízení, jakož i další rozhodnutí, která zakládala, měnila nebo rušila oprávnění a povinnosti fyzických nebo právnických osob. O absenci právní úpravy poskytování ochrany proti nečinnosti správních orgánů ve správním soudnictví se samozřejmě zmiňovala i odborná literatura.¹³ Vzhledem ke skutečnosti, že pro případ ochrany proti nečinnosti správního orgánu nebyla pravomoc soudu vůbec založena, muselo být řízení podle § 104 odst. 1 občanského soudního řádu zastaveno.¹⁴ Nečinnost správního orgánu spočívající v nevydání rozhodnutí tak podle tehdy platné právní úpravy správního soudnictví nešlo napadát žalobou na soudě, a protože institut žaloby pro nečinnost či žaloby o vydání správního rozhodnutí tehdejší zákon neupravoval, nebylo v pravomoci soudu o takovémto případně podaném návrhu rozhodovat.¹⁵ Závěr, že tehdejší systém správního soudnictví nedával fyzickým a právnickým osobám dostatečnou ochranu před nečinností správních orgánů, případně před postupem, který bude meritorní rozhodnutí natolik oddalovat a komplikovat, že ve své podstatě se bude rovnat rozhodnutí negativnímu, vyslovil ve svém nálezu i Ústavní soud ČR.¹⁶

Vzhledem ke skutečnosti, že právní úprava správního soudnictví obsažená v občanském soudním řádu vykazovala závažné ústavněprávní deficity, mimo jiné i proto, že některé aktivity veřejné správy, stejně jako její případná nečinnost, nebyly pod kontrolou soudní moci vůbec, rozhodlo Plénum Ústavního soudu ČR ve svém nálezu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl.

¹¹ Sněmovní tisk PSP ČR č. 679 ASPI ID: LIT28126CZ.

¹² Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky.

¹³ Mazanec, M. *Správní soudnictví*. Praha: Linde Praha, a. s., 1996, s. 72; Ryba, J., Součková, M. *Správní soudnictví v České republice*. Praha: Nakladatelství Orac, s. r. o., 1999, s. 32.

¹⁴ Bureš, J., Drápal, L., Mazanec, M. *Občanský soudní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2001, s. 1042.

¹⁵ Srov. Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 6. 8. 1993, č. j. 6 A 92/1993.

¹⁶ Srov. Usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 8. 1996, sp. zn. IV. ÚS 203/1996.

ÚS 16/1999, že se část pátá „Správní soudnictví“ (§ 244–250s) občanského soudního řádu dnem 31. 12. 2002 zrušuje. Ústavní soud ČR v tomto nálezu dále uvedl, že „... *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.*“¹⁷

Právní úprava správního soudnictví v době od 1. 1. 1992 do 31. 12. 2002 tak citelně postrádala možnost fyzických a právnických osob dovolávat se soudní ochrany v případech, kdy ve správním řízení docházelo k průtahům, a správní orgán neplnil povinnost v zákonem stanovených lhůtách vydat rozhodnutí. Ochrany se tak mohlo domáhat pouze cestou ústavní stížnosti podané k Ústavnímu soudu ČR, jestliže takovou nečinností byla dotčena stěžovatelova ústavně chráněná práva. Jak vyplývá z čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Právo na řádný a spravedlivý proces tak v sobě zahrnuje nejen právo na spravedlivý způsob vedení procesu, ale i na to, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů, tedy aby správní orgán nebyl nečinný.¹⁸ Ústavní soud tuto nečinnost kvalifikoval a i nadále kvalifikuje jako jiný zásah orgánu veřejné moci podle § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudě, ve znění pozdějších předpisů. Ústavní stížnost je však přípustná až po vyčerpání všech procesních prostředků, které k ochraně stěžovatelova práva zákon poskytuje. V případě ochrany proti nečinnosti správního orgánu takový prostředek do 31. 12. 2002 neexistoval. Právo na trvání procesu až do jeho ukončení zákonem předpokládaným způsobem vyplývá i z čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.¹⁹

Ochranu před nečinností veřejné správy, respektive správních úřadů, neposkytoval ani prvorepublikový Nejvyšší správní soud.²⁰ Nejvyšší správní soud poskytoval podle § 2 říšského zákona č. 36/1876, o zřízení správního

¹⁷ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/1999.

¹⁸ Srov. Nález Ústavního soudu ze dne 4. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 225/2001.

¹⁹ Srov. Nález Ústavního soudu ze dne 25. 9. 1997, sp. zn. IV. ÚS 114/1996.

²⁰ Srov. Holdík, O. *Zákon o Nejvyšším správním soudě*. Čtvrtý svazek. Praha: Státní tiskárna v Praze III, 1937, s. 36.

soudu, ochranu pouze vůči nezákonnému rozhodnutí nebo opatření správního úřadu („Správnímu soudu přísluší nalézáti v každém případě, když kdo praví, že mu bylo protizákonným rozhodnutím nebo opatřením některého úřadu správního v právech jeho ublíženo.“). Tehdejší právní nauka za rozhodnutí považovala úpravu konkrétních právních poměrů, to znamená, že dotčený právní poměr existoval již před rozhodnutím a rozhodnutí tento právní poměr pouze deklaruje. Za opatření se považoval takový správní akt, kdy se konkrétní právní poměr teprve zakládal.²¹ Ochrana byla proto poskytována pouze proti těm formám činnosti správních úřadů, které by vůbec mohly zasáhnout do právní sféry občana, tedy proti těm úkonům správních úřadů, kterými se buď autoritativně deklaruje, co už je právem, nebo se práva a povinnosti pro občana teprve zakládají.²² Na druhou stranu nebyla ochrana poskytována aktům správním úřadem ještě nevydaným.²³ Stěžovatel mohl proti rozhodnutí nebo opatření správního úřadu namítat buď jeho nezákonnost (protiprávnost), nebo vadnost řízení.²⁴ Za zmínku dále stojí uvést, že za správní úřad byl považován každý orgán veřejné moci, který byl oprávněn vydávat rozhodnutí či opatření, který však nebyl zákonodárným sborem ani soudem.²⁵

O skutečnosti, že ochranu před nečinností veřejné správy, respektive správních úřadů, neposkytoval ani prvorepublikový Nejvyšší správní soud, svědčí i hojná judikatura tohoto soudu:²⁶

- „Podle § 2 zákona o správním soudě rozhoduje nejvyšší správní soud ve všech případech, kdy někdo tvrdí, že byl nezákonným rozhodnutím neb opatřením některého úřadu správního ve svých právech zkrácen, a to toliko na zakročení strany (§ 5). Z toho plyne, že základním nezbytným předpokladem stížní legitimace jest, aby šlo o porušení veřejných subjektivních práv osoby, která ve stížnosti tvrdí, že byla v nich správním aktem poškozena. Pouhému zájmu strany nejvyšší správní soud ochranu poskytnouti nemůže.“²⁷

²¹ Srov. Weyr, F. *Československé právo správní. Část obecná (Organisace veřejné správy a řízení správní)*. Svazek III. Brno: Československý akademický spolek „Právník“ v Brně, 1922, s. 77.

²² Srov. Hoetzel, J. *Soudní kontrola veřejné správy*. Svazek druhý. Praha Spolek českých právníků „Všehrd“, 1924, s. 15–16.

²³ Srov. Hácha, E., Rádl, Z. *Nejvyšší správní soud*. Svazek XXXV. Praha: Československý kompas, 1933, s. 118–119.

²⁴ Srov. Weyr, F. *Československé právo správní. Část obecná (Organisace veřejné správy a řízení správní)*. Svazek III. Brno: Československý akademický spolek „Právník“ v Brně, 1922, s. 114.

²⁵ Srov. Hácha, E. *Nejvyšší správní soud*, In *Slovník veřejného práva československého II*. Brno: Polygrafia, 1932, s. 833.

²⁶ Srov. Ondruš, R. *Vybraná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních 1918–1948 a jejich využití v současné aplikační praxi*. 1. vydání. Praha: Linde, 2001, s. 297.

²⁷ Srov. Bohuslavova sbírka administrativních nálezů Nejvyššího správního soudu č. 8234/33.

- „Především bylo nutno zaujmouti stanovisko k obraně odvodního spisu žalovaného úřadu, který upozorňuje, že naříkané rozhodnutí je pouze interní odpovědí žiwnostenskému inspektorátu na jeho dotaz, z čehož patrně usuzuje žalovaný úřad, že nejde vůbec o rozhodnutí neb opatření ve smyslu § 2 zákona o nejvyšším správním soudu č. 164/1937 Sb. Soud nemohl však tuto obranu žalovaného úřadu uznati za správnou. Výměr okresního úřadu v Šumperku presentuje se vůči stěžovateli jako intimát výnosu ministerstva sociální péče, jímž se vyřizuje podání stěžovatele na okresní úřad. Mohl tedy stěžující si svaz právem pokládati výnos ministerstva sociální péče za rozhodnutí, jímž se rozhoduje o petitu jeho podání, a – cítil-li se obsahem výnosu poškozen ve svých právech – brániti se proti němu stížností u tohoto soudu. Není tedy z hlediska § 2 zákona o nejvyšším správním soudu č. 164/1937 Sb. překážky proti tomu, aby soud o stížnosti jednal.“²⁸
- „... jurisdikčním úkolem nejvyššího správního soudu jest podle §§ 2, 5 a 6 zákona o správním soudě jen, aby rozhodoval k žádosti stran v případech, ve kterých někdo tvrdí, že byl nezákonným rozhodnutím nebo opatřením správního úřadu poškozen ve svých subjektivních právech. Proti procesní nečinnosti správních úřadů však nejvyšší správní soud, nejša k tomu zákonem o správním soudě povolán, stranám právní ochranu poskytnouti nemůže.“²⁹

²⁸ Srov. Bohuslavova sbírka administrativních nálezů Nejvyššího správního soudu č. 1764/35.

²⁹ Srov. Bohuslavova sbírka administrativních nálezů Nejvyššího správního soudu č. 11600/36.

Žaloba proti nečinnosti orgánu veřejné správy podle polské právní úpravy jako možná inspirace pro českého zákonodárce?

Mgr. DAVID KRYSKA

Ministerstvo spravedlnosti, Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze

Anotace:

Cílem tohoto příspěvku je představit žalobu proti nečinnosti orgánu veřejné správy v polském soudním řízení správním a srovnat s ochranou proti nečinnosti správního orgánu v českém správním soudnictví. V závěru autor rozebírá otázku možné změny české právní úpravy.

Klíčová slova: žaloba proti nečinnosti, polská právní úprava, soudní řád správní, ochrana veřejných subjektivních práv, jiný zásah orgánů veřejné moci.

1. ÚVODEM K OCHRANĚ PROTI NEČINNOSTI VE SPRÁVNÍM SOUDNICTVÍ

Z materiálního hlediska se veřejná správa charakterizuje jako „*souhrn správních činností, které nejsou zákonodárstvím, soudnictvím nebo vládou.*“¹ Nečinnost veřejné správy je opakem aktivního jednání² a jedná se tak o jev, který je v přímém rozporu s pojmovou vlastností veřejné správy jako souboru činností.

V demokratickém právním státě se uplatňuje zásada enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí, podle níž mohou orgány veřejné moci jednat pouze *secundum legem*,³ tedy v případech, v mezích a způsoby, které stanoví

¹ Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 22.

² Frumarová, K. Nezákonná nečinnost ve veřejné správě a význam institutu „přiměřené lhůty“ ve vztahu k nezákonné nečinnosti veřejné správy. *Správní právo*. 2003, č. 1, s. 2.

³ Gerloch, A. *Teorie práva*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, s. 156–157.

zákon.⁴ Stav nezákonné nečinnosti veřejné správy nastává pak tehdy, jestliže orgán veřejné správy v právní normou stanoveném čase nevyřídí konkrétní věc a za konkrétních skutkových okolností nevykonává svou pravomoc, ačkoliv ho tato k určité činnosti nejen opravňuje, ale rovněž zavazuje.⁵ Nejedná se však o nečinnost veřejné správy jako celku, ale vždy jen o nečinnost jejího konkrétního vykonavatele (příslušného správního orgánu).⁶ Zároveň se nejedná o jakoukoliv jeho nečinnost, nýbrž o nečinnost kvalifikovanou, která je v rozporu s právní povinností veřejné správy jednat.⁷ Charakter této nezákonné nečinnosti pak může být jak právní, tak faktický.⁸

Jeden z prostředků ochrany před nezákonnou nečinností veřejné správy představuje žaloba proti nečinnosti ve správním soudnictví. Jedná se o tzv. modalitu obecné správní žaloby⁹ a zároveň nástroj všeobecné právní kultivace veřejné správy.¹⁰

Žaloba proti nečinnosti orgánu veřejné správy má rovněž ústavní rozměr, a to v tom smyslu, že poskytuje ochranu veřejného (ústavního) subjektivního práva na projednání správní věci v přiměřené lhůtě (angl. *within reasonable time*), které je součástí evropského standardu ochrany lidských práv¹¹ a součástí *ius commune*,¹² tedy práva na dobrou správu.¹³

⁴ Srov. čl. 2 odst. 3 ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. Podle čl. 7 Ústavy Polské republiky (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483) orgány veřejné moci působí na základě a v mezích práva.

⁵ Srov. Zimmermann, J. *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2010, s. 356–357.

⁶ Tamtéž, s. 357.

⁷ Frumarová, K. Nezákonná nečinnost ve veřejné správě a význam institutu „přiměřené lhůty“ ve vztahu k nezákonné nečinnosti veřejné správy. *Správní právo*. 2003, č. 1, s. 2. Autorka zde uvádí, že nečinnost může být dále v rozporu s etikou, morálkou apod., kdy se nemusí nutně jednat rovněž o nečinnost nezákonnou.

⁸ Borkowski, J. *Bezczywność w administracji publicznej*. Referát přednesený na seminárním zasedání Kolegia Nejvyšší kontrolní komory Polské republiky „*Bezczywność władzy*“ dne 25. června 2008, www.nik.gov.pl., s. 2.

⁹ R. Pomahač obecnou správní žalobu charakterizuje jako „*právní nástroj, který otevírá cestu k soudu osobám, které jsou postiženy či ohroženy potencionálně deliktním (protiprávním) chováním vykonavatelů veřejné správy.*“ Pomahač, R. Modalities obecné správní žaloby. *Justiční praxe*. 2002, č. 3, s. 101.

¹⁰ Srov. Mikule, V. Význam správního soudnictví pro všeobecnou právní kultivaci veřejné správy. *Správní právo*. 1997, č. 3–4, s. 137–144.

¹¹ Srov. čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.).

¹² Pomahač, R. In Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 757.

¹³ Srov. čl. 41 odst. 1 Charty základních práv Evropské unie (vyhlášena v Úředním věstníku EU (2007/C 303/01) a její české znění rovněž pod č. 111/2009 Sb. m. s.).

2. ŽALOBA PROTI NEČINNOSTI ORGÁNU VEŘEJNÉ SPRÁVY PODLE POLSKÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY

K obnovení obecného správního soudnictví v Polské (lidové) republice došlo v roce 1980, a to zákonem o Nejvyšším správním soudu a o změně zákona – zákoník o správním řízení.¹⁴ Tímto zákonem byl zřízen Nejvyšší správní soud (pol. *Naczelny Sąd Administracyjny*)¹⁵ a zároveň změněn zákoník o správním řízení¹⁶ (dále jen KPA 1980), který ve svém díle VI označeném „Podání žaloby proti rozhodnutí ke správnímu soudu“ upravil rovněž soudní řízení správní. Nejvyšší správní soud rozhodoval o žalobách proti správním rozhodnutím (pol. *decyzja administracyjna*)¹⁷ podle zásady kasace a podle principu pozitivní enumerace (čl. 196 § 2 KPA 1980 stanovil dvacet kategorií věcí).

Ochranu proti nečinnosti ve správním soudnictví upravoval KPA 1980 v ustanovení čl. 216. Nejvyšší správní soud tak rozhodoval rovněž o žalobách proti nečinnosti, ale pouze v těch případech, kdy se jednalo o věci uvedené v čl. 196 KPA 1980, tedy věci, ve kterých byla připuštěna ochrana ve správním soudnictví. Žalobu proti nečinnosti (pol. *bezczywność*) tak bylo možno podat, jestliže ve lhůtě stanovené právními předpisy orgán státní správy v řízení v první instanci nebo v odvolacím řízení nevydal správní rozhodnutí. Žalobce musel před podáním žaloby nejprve využít prostředek nápravy ve správním řízení, a sice stížnost proti nevyřízení věci k orgánu státní správy vyššího stupně podle čl. 34 KPA 1980. Žaloba mohla být podána kdykoliv po uplynutí lhůty k vyřízení věci až do jejího vyřízení. V případě důvodnosti žaloby Nejvyšší správní soud zavázal orgán státní správy k vydání správního rozhodnutí v určené lhůtě.¹⁸

¹⁴ Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. 1980 Nr 4, poz. 8.

¹⁵ Vycházím z terminologie překladu textu Ústavy Polské republiky Mikule, V. In Pavlíček, V. a kol. *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 1999, s. 242 a násl.

¹⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. 1960 Nr 30, poz. 168.

¹⁷ Jak správně poukazuje M. Tomoszek, jedná se o rozhodnutí ve věci samé. Ostatní rozhodnutí (pol. postanowienie) se překládají jako usnesení. Tomoszek, M. In Sládeček, V., Tomoszková, V. a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer, 2010, s. 123. Správním rozhodnutím (ve věci samé) můžeme rozumět kvalifikovaný správní akt, vnější akt moci, tvořící projev vůle spravujících (administrujících) orgánů ve státech, který je vydán v řízení upraveném procesními předpisy na základě obecně závazného správního či finančního práva a který řeší konkrétní věc konkrétně určené fyzické nebo právnické osoby. Jendroška, J. In Borkowski, J., Jendroňka, J., Orzechowski, R., Zieliński, A. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1985, s. 186.

¹⁸ K žalobě proti nečinnosti podle tehdejší právní úpravy srov. Zieliński, A. In Borkowski, J., Jendroška, J., Orzechowski, R., Zieliński, A. *Kodeks postępowania administracyjnego*.

V roce 1990 došlo k rozšíření kontroly činnosti veřejné správy vykonávané Nejvyšším správním soudem.¹⁹ Zejména byl opuštěn enumerativní princip a pravomoc Nejvyššího správního soudu byla napříště určena pomocí generální klauzule kombinované s negativní enumerací.²⁰ Úpravy žaloby proti nečinnosti orgánu se však dotkly až změny, které s sebou přinesl zcela nový zákon o Nejvyšším správním soudu z roku 1995.²¹

Správní soudnictví bylo nadále jednoinstanční. Tento zákon ale rozšířil rozsah přezkumné pravomoci Nejvyššího správního soudu, které tak napříště v souladu s jeho čl. 16 odst. 1 podléhala nejen správní rozhodnutí (bod 1 citovaného ustanovení), ale rovněž usnesení vydaná ve správním řízení, proti kterým byla přípustná stížnost nebo jimiž se řízení končilo, a usnesení o základu věci (bod 2) a dále usnesení vydaná v exekučním a zajišťovacím řízení, proti kterým byla přípustná stížnost (bod 3). K Nejvyššímu správnímu soudu bylo možno podat rovněž žalobu proti jiným než zde uvedeným aktům nebo činnostem z oblasti veřejné správy týkajícím se přiřznání, potvrzení nebo uznání práva nebo povinnosti vyplývajících z právních předpisů (bod 4). Pokud byl správní orgán v těchto případech nečinný, mohla být u Nejvyššího správního soudu podána rovněž žaloba proti nečinnosti (čl. 17 zákona o Nejvyšším správním soudu).

Oproti předcházející právní úpravě zákon o Nejvyšším správním soudu nestanovil, v čem může tato nečinnost spočívat a přenechal tak tuto otázku soudní praxi a doktríně správního práva, která však z předcházející právní úpravy vycházela. Za nečinnost orgánu veřejné správy se tak považovala situace, kdy v právem stanoveném termínu orgán veřejné správy nevykonal ve věci žádnou činnost nebo sice vedl ve věci řízení, ale v rozporu se svou zákonnou povinností jej nezakončil vydáním rozhodnutí, usnesení nebo jiného aktu nebo nevykonal příslušnou činnost.²²

Přijetí Ústavy PR v roce 1997 si vynutilo zásadní reformu polského správního soudnictví související s ústavním zakotvením zásady dvojinstančnosti řízení. Zákon o řízení před správními soudy z roku 2002²³ (dále

Komentarz. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1985, s. 326–328; Wyrzykowski, M. *Sądownictwo administracyjne w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.* Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1983, s. 99–103.

¹⁹ Ustawa z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. 1990 Nr 34, poz. 201.

²⁰ Borkowski, J. In Adamiak, B., Borkowski, J. *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne.* 6. wydanie. Warszawa: LexisNexis, 2008, s. 83.

²¹ Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz.U. 1995 Nr 74, poz. 368.

²² Woś, T. *Postępowanie sądowniczoadministracyjne.* 2. wydanie. Warszawa: Wydawnictwa Prawnicze PWN, 1999, s. 63. K definici nečinnosti podle předcházející právní úpravy srov. Zieliński, A. In Borkowski, J., Jendroška, J., Orzechowski, R., Zieliński, A. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz.* Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1985, s. 326.

jen p. p. s. a.) prakticky převzal úpravu žaloby proti nečinnosti podle zákona o Nejvyšším správním soudu z roku 1995. Vedle již výše zmíněných druhů nečinnosti je dnes možné se ve správním soudnictví bránit rovněž proti nečinnosti ve věcech písemné interpretace předpisů daňového práva.²⁴ Žalobu proti nečinnosti je tak nadále možno podat ve věcech individuálního rozhodování orgánů veřejné správy,²⁵ a to tehdy, dojde-li v řízení k nečinnosti nebo dochází-li v řízení k průtahům.²⁶

Stav nečinnosti orgánu veřejné správy se dle polské doktríny správního práva od situace, kdy v řízení dochází k průtahům, liší tím, že v prvním případě dochází k překročení termínu pro vyřízení věci, kdežto ve druhém případě orgán provádí takové úkony v souladu s předpisy upravujícími řízení před orgány veřejné správy, jejichž důsledkem je nevyřízení věci bez zbytečných průtahů.²⁷

Shledá-li vojvodský správní soud, který rozhoduje o žalobě proti nečinnosti v prvním stupni, žalobu důvodnou, uloží podle čl. 149 p. p. s. a. orgánu veřejné správy povinnost ve stanoveném termínu vydat příslušný akt nebo vykonat příslušnou činnost anebo potvrdit nebo uznat právo nebo povinnost vyplývající z právních předpisů. Současně určí, zda k nečinnosti nebo průtahům řízení došlo porušením práva závažným způsobem. Zároveň může soud na návrh strany nebo z moci úřední rozhodnout o uložení pokuty správnímu orgánu. Tento fakultativní nástroj správního soudu umožňuje, aby žaloba proti nečinnosti plnila rovněž funkci represivní.²⁸ Právním názorem správního soudu je orgán veřejné správy v souladu s čl. 154 p. p. s. a. vázán.

Jestliže soud shledá žalobu proti nečinnosti důvodnou, ale orgán veřejné správy rozsudek nevykoná a je nadále nečinný, může strana podle čl. 154 p. p. s. a. po předchozí neúspěšné písemné výzvě podat žalobu a požadovat, aby soud uložil správnímu orgánu pokutu (§ 1). Soud může v takovém

²³ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. 2002 Nr 153, poz. 1270.

²⁴ Žaloby proti nečinnosti v těchto věcech však nelze v praxi příliš očekávat, neboť čl. 140 daňového řádu (ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Dz.U. 2005 Nr 8, poz. 60) spojuje s nevydáním individuální interpretace ve stanoveném termínu fikci vydání interpretace potvrzující správnost názoru navrhovatele. Srov. Woś, T. In Woś, T., Knysiak-Molczyk, H., Romańska, M. *postępowanie sądowoadministracyjne*. 3. wydanie. Warszawa: LexisNexis, 2009, s. 68.

²⁵ K pravomoci a příslušnosti polských správních soudů z českých prací z poslední doby srov. Tomoszek, M., op. cit., s. 121–127.

²⁶ Srov. čl. 3 § 2 bod 8 p. p. s. a.

²⁷ Drachał, J., Jagielski, J., Stankiewicz, R. In Hauser, R., Wierzbowski, M. (red.) *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Warszawa: C. H. Beck, 2011, s. 70.

²⁸ K. Frumarová rozlišuje tyto funkce prostředků ochrany před nečinností: preventivní, výchovně-motivační, nápravná (právoobnovující), reparační, represivní, ochranná a signalizační. Srov. Frumarová, K. Nezákonná nečinnost ve veřejné správě a význam institutu „přiměřené lhůty“ ve vztahu k nezákonné nečinnosti veřejné správy. *Správní právo*. 2003, č. 1, s. 5–6.

případě vedle toho rozhodnout o existenci nebo neexistenci práva nebo povinnosti, jestliže to umožňuje povaha věci a okolnosti skutkového a právního stavu, které nevyvolávají důvodné pochybnosti (§ 2). Zde se jedná o výjimku z pravidla kasace, na kterém je založeno jak české, tak polské správní soudnictví a které vyplývá z principu dělby a rovnováhy státních mocí.²⁹ V případě žaloby proti nečinnosti je možno tohoto fakultativního nástroje využít pouze tehdy, pokud nebyl vykonán rozsudek správního soudu ve věci žaloby proti nečinnosti ve věci jiných aktů nebo činností z oblasti veřejné správy týkajících se práv nebo povinností vyplývajících z právních předpisů podle čl. 3 § 2 bod 4 p. p. s. a., neboť v jiných věcech by soud těžko mohl rozhodnout o existenci nebo neexistenci práva nebo povinnosti.³⁰

Na závěr stručného výkladu na téma žaloby proti nečinnosti podle polské právní úpravy je třeba zmínit, že vedle osob, které na tom mají právní zájem, jsou k podání žaloby obecně legitimovány i další subjekty, a to prokurátor, obhájce občanských práv (pol. *Rzecznik Praw Obywatelskich*), jakožto polská varianta ombudsmana, nebo společenská organizace. Mohou přitom podat nejen žalobu proti nečinnosti nebo jeden z opravných prostředků proti rozhodnutí správního soudu, tedy kasační stížnost, stížnost nebo návrh na obnovu řízení (srov. čl. 8 p. p. s. a.) a soudní řízení správní tak iniciovat, ale mohou se rovněž účastnit již zahájeného řízení, a to v kterémkoliv jeho stadiu. Prokurátor může podat žalobu proti nečinnosti (nebo využít jiný ze zmíněných procesních nástrojů), pokud to vyžaduje ochrana zákonnosti, obhájce občanských práv pak tehdy, pokud to vyžaduje ochrana práv člověka a občana.³¹

3. MOŽNÁ INSPIRACE PRO ČESKÉHO ZÁKONODÁRCE

Má-li být výsledkem tohoto příspěvku závěr, zda polská úprava žaloby proti nečinnosti orgánu veřejné správy může být pro českého zákonodávce

²⁹ Srov. čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR a čl. 10 odst. 1 Ústavy PR. Moc soudní vykonávají v České republice i Polsku nezávislé soudy (srov. čl. 81 Ústavy ČR a čl. 10 odst. 2 Ústavy PR). Soudy ve správním soudnictví vykonávají kontrolu veřejné správy. Pravomoc rozhodnout o správní věci (věci spadající do správní jurisdikce) iniciováním soudního řízení správního na ně nepřechází. Správní soud může pouze kontrolovat a hodnotit činnost orgánu veřejné správy a nemůže jej zastupovat a vydat konečné rozhodnutí věci v oblasti správního práva. Převzetí pravomoci správního orgánu ze strany správního soudu by znamenalo překročení hranice kontroly veřejné správy prostřednictvím výkonu soudnictví a narušilo by ústavní dělbu moci. Srov. Hauser, R. Założenia reformy sądownictwa administracyjnego. *Państwo i Prawo*. 1999, 12, s. 22–23.

³⁰ Woś, T. In Woś, T. (Red.), Knysiak-Molczyk, H., Romańska, M. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi: Komentarz*. 3. wydanie. Warszawa: LexisNexis, 2009, s. 636–637.

³¹ Blíže srov. Kryška, D. Role státního zastupitelství, prokuratury a ombudsmana v soudním řízení správním podle české a polské právní úpravy. *Právní rádce*. 2010, č. 11.

něčím inspirující, bude v následujících řádcích kladen důraz na vybrané aspekty české právní úpravy žaloby proti nečinnosti s ohledem na její možné vylepšení ve vztahu k odlišnostem, které můžeme nalézt v právní úpravě polské. Pozornost bude věnována zejména rozsahu ochrany touto žalobou poskytované.

Po obnovení správního soudnictví v Československu na počátku 90. let 20. století zákonem č. 519/1991 Sb., který do občanského soudního řádu³² (dále jen o. s. ř.) vložil novou část pátou nazvanou „správní soudnictví“, rozhodovaly soudy v občanském soudním řízení o žalobách proti rozhodnutí orgánů veřejné správy a o opravných prostředcích proti rozhodnutí orgánů veřejné správy. Tato úprava navazovala na přijetí Listiny základních práv a svobod,³³ podle jejíhož čl. 36 odst. 2 se může každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod. Ochranu proti nečinnosti soudy ve správním soudnictví neposkytovaly.

Ústava ČR však zakotvila jiný prostředek ochrany proti pravomocným rozhodnutím a jiným zásahům orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod, a sice ústavní stížnost, o které rozhoduje Ústavní soud.³⁴ Ústavní soud při rozhodování o ústavních stížnostech začal za „jiný zásah orgánu veřejné moci“ ve smyslu § 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ČR považovat i nezákonnou nečinnost orgánu veřejné správy,³⁵ neboť i ta je způsobilá zasáhnout do ústavně zaručených základních práv a svobod. Jedná se zejména o porušení práva každého domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu zakotveného v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Z tohoto ustanovení dle Ústavního soudu vyplývá „*právo na řádný a spravedlivý proces, zahrnující v sobě nejen právo na spravedlivý způsob vedení procesu, ale také právo na trvání procesu až do jeho ukončení zákonem předpokládaným způsobem.*“³⁶ Lze tak z něj v souladu s tímto nálezem dovodit základní procesní právo podat návrh na zahájení řízení,³⁷ ale rovněž z něj vyplývající právo na vydání a oznámení

³² Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

³³ Srov. ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod. Jako součást ústavního pořádku České republiky byla vyhlášena pod č. 2/1993 Sb.

³⁴ Srov. čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ČR.

³⁵ Srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 5. listopadu 1996, sp. zn. I.ÚS 5/96, publikován pod č. N 116/6 SbNU 335.

³⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 25. září 1997, sp. zn. IV.ÚS 114/96, www.usoud.cz.

³⁷ Svoboda, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení.* Praha: Linde Praha, 2007, s. 273.

rozhodnutí.³⁸ Garance čl. 36 odst. 1 je přitom třeba vztáhnout i na správní orgány. Vedle toho nezákonnou nečinností dochází k porušení práva na projednání věci bez zbytečných průtahů podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.³⁹ V tomto kontextu je třeba připomenout i již zmíněný čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Přes svůj subsidiární charakter nahrazovala ústavní stížnost, kterou se lze domáhat ochrany pouze tehdy, kdy se ochrany nelze domáhat jiným zákonným způsobem,⁴⁰ správní žalobu proti nečinnosti, neboť nečinnost veřejné správy nebyla pod kontrolou soudů ve správním soudnictví. To následně Ústavní soud označil ve svém nálezu, kterým zrušil tehdejší část párou o. s. ř., za „závažný ústavněprávní deficit“.⁴¹

Dnešní soudní řád správní⁴² (dále jen s. ř. s.) sice upravil jako jeden z žalobních typů žalobu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 a násl.), avšak ta umožňuje žalobci domáhat se pouze toho, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Je však otázkou, jak se bránit proti jiným druhům nečinnosti než těm, které spočívají v nevydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, které však jsou schopny zasáhnout do veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob, jimž mají správní soudy poskytovat ochranu.⁴³

Zde se českému zákonodárci právě nabízí inspirace polskou právní úpravou, podle které, jak je již výše uvedeno, se může ten, kdo má na tom právní zájem, domáhat ochrany před nečinností orgánu veřejné správy při vydávání široké škály individuálních aktů a činností vydávaných a vykonávaných v oblasti veřejné správy. Vzhledem k vymezení „jiné akty nebo činnosti z oblasti veřejné správy“ v ustanovení čl. 3 § 2 bod 4 p. p. s. a. se pak dá *cum grano salis* hovořit o jakési generální klauzuli.

Na problém, že žaloba proti nečinnosti neposkytuje ochranu proti všem formám nezákonné nečinnosti, již před dlouhou dobou poukazovala doktrína správního práva, která řešení hledala v poskytnutí ochrany v řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s.⁴⁴ Podle V. Vopálky by výklad pojmu zásah „měl být obdobný jako u založené pravomoci Ústavního soudu. Bylo by nelogické, aby

³⁸ Tamtéž, s. 313.

³⁹ Srov. Frumarová, K. Ústavní stížnost pro nezákonnou nečinnost orgánů veřejné správy. *Právní rádce*. 2003, č. 9, s. 40.

⁴⁰ Srov. Sládeček, V. *Ústavní soudnictví*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 130.

⁴¹ Nález Ústavního soudu ze dne 27. června 2001, sp. zn. Pl.ÚS 16/99, publikovaný pod č. 276/2001 Sb. a č. N 96/22 SbNU 329.

⁴² Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

⁴³ Srov. § 2 s. ř. s. Problematikou jiné nečinnosti orgánu veřejné správy, konkrétně v oblasti azylového práva, jsme se zabývali v článku Větrovský, J., Kryška, D. Právo cizince na řízení o mezinárodní ochraně a ústavní pořádek České republiky. *Právní rádce*. 2011, č. 7, z něhož zde také vycházím.

pro některé zásahy poskytoval ochranu pouze Ústavní soud a soudní přezkoumání zůstalo odepřeno“ a již v roce 2003 vybízel, aby si judikatura v souladu s přístupem Ústavního soudu „osvojila spíše rozšiřující výklad pojmu ‚zásah‘ s cílem zajistit dostatečně účinnou ochranu práv osob i tam, kde nečinnost nespočívá v nevydání rozhodnutí či osvědčení, přesto však újmu na právech působí.“⁴⁵

Ochrany proti nezákonnému zásahu správního orgánu je možno se domáhat, jestliže někdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (zákon zde užívá legislativní zkratky „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (§ 82 s. ř. s.). Pojem zásah byl nejprve chápán jako komisivní jednání správního orgánu, tedy jeho aktivní úkon, který zavazuje osoby něco dát, konat, nekonat, zdržet se či strpět.⁴⁶ Názor, že by zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. nemusel nutně být aktivní úkon správního orgánu, se objevil nejprve v publikovaném rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové, podle kterého může být za nezákonný zásah považováno, pokud celní ředitelství neumožní bývalému příslušníkovi bezpečnostního sboru nahlédnout do jeho osobního spisu s odůvodněním, že služební poměr skončil.⁴⁷

Předmětnou otázkou se pak zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který potvrdil, že prostřednictvím zásahové žaloby se lze domáhat ochrany před nezákonnou nečinností spočívající v něčem jiném než v nevydání rozhodnutí nebo osvědčení.⁴⁸

Domnívám se, že tento závěr je správný a je jen dobře, že se k němu judikatura přiklonila. Zcela totiž zapadá do vzájemného vztahu ochrany ústavně zaručených základních práv a svobod cestou ústavní stížnosti a ochrany veřejných subjektivních práv poskytované ve správním soudnictví. Navíc to, že kontrole správního soudnictví by měla být podrobena

⁴⁴ Srov. Frumarová, K. Ústavní stížnost pro nezákonnou nečinnost orgánů veřejné správy. *Právní rádce*. 2003, č. 9, s. 41; Vopálka, V. Pravomoc správních soudů. In Vopálka, V. (usp.) *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 15–16.

⁴⁵ Vopálka, V. Pravomoc správních soudů. In Vopálka, V. (usp.) *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 15–16.

⁴⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. prosince 2004, č.j. 3 As 52/2003-278, www.nssoud.cz, a dále Stanislav, A. *Druhý žalob ve správním soudnictví*. (Diplomová práce). Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni. Fakulta právnická, 2010, s. 92 a judikaturu tam uvedenou.

⁴⁷ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. 10. 2009, č. j. 30 Ca 18/2009-25, rozhodnutí č. 2003/2010 Sb. NSS, seš. 3.

⁴⁸ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-109, rozhodnutí č. 2206/2011 Sb. NSS, seš. 3. V konkrétním případě se jednalo o neprovedení záznamu do katastru nemovitostí podle § 7 a § 8 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem. Blížší výklad k tomuto rozhodnutí měl v rámci svého příspěvku soudce Nejvyššího správního soudu K. Šimka.

veškerá nečinnost veřejné správy, lze vyvodit i z § 2 s. ř. s., podle kterého ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob. Zákon sice má stanovit způsob a podmínky poskytování této ochrany, ale jak bylo uvedeno výše, nezákonná nečinnost zasahuje nejen do veřejných subjektivních práv, ale dokonce i do práv ústavních.

Tuto – po mém soudu nejpalcivější – otázku právní úpravy žaloby proti nečinnosti správního orgánu nakonec vyřešila bez nutnosti legislativní změny judikatura. Avšak již některými předřečníky byly akcentovány otázky jiné, například do jaké míry by žaloba proti nečinnosti mohla plnit další funkce prostředků ochrany před nezákonnou nečinností veřejné správy (vedle reparační byla zmiňována funkce represivní). V úpravě pravomoci polských správních soudů udělit orgánu veřejné správy pokutu by se rovněž bylo možno inspirovat.⁴⁹

Možnostmi zavedení zvláštní žalobní legitimace orgánů státního zastupitelství jakožto orgánů veřejné žaloby a Veřejného ochránce práv (nejen) ve věci žaloby proti nečinnosti správního orgánu s ohledem na polskou právní úpravu jsem se již zabýval na jiném místě.⁵⁰ Došel jsem k závěru, že „[j]ako komplementární pravomoc Veřejného ochránce práv a orgánů státního zastupitelství, jejíž výkon by byl pouze na jejich uvážení, by [...] mohla přispět k efektivnější ochraně základních práv a svobod a veřejného zájmu. Bylo by ji však nutno považovat, a to zejména v případě Veřejného ochránce práv, jako ultima ratio, tedy cestu, kdy nápravy, ať již v případě ochrany veřejného zájmu (orgány státního zastupitelství), nebo v případě ochrany práv jednotlivce (Veřejný ochránce práv), by nebylo možné dosáhnout jinými prostředky.“⁵¹

⁴⁹ Na druhou stranu ustanovení § 274 odst. 1 písm. b) o. s. ř. umožňuje použití ustanovení o. s. ř. o výkonu rozhodnutí i na výkon vykonatelných rozhodnutí soudů ve správním soudnictví. K tomu srov. Mikule, V. In Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 564.

⁵⁰ Kryska, D., op. cit., s. 39–40.

⁵¹ Tamtéž, s. 40.

Podmienka vyčerpania všetkých prostriedkov ako predpoklad k podaniu žaloby o nečinnosť voči orgánu verejnej správy v Slovenskej republike

Mgr. JURAJ VAČOK, Ph.D.

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

Anotácia:

Príspevok sa venuje podmienke vyčerpania iných dostupných prostriedkov osobou namietajúciach nečinnosť vo verejnej správe na to, aby mohla podať žalobu na súd v Slovenskej republike. Autor v ňom poukazuje na viaceré problémy pri určovaní, o aké prostriedky sa jedná. Tiež poukazuje na rôzny prístup súdov k tejto podmienke. Osobitne zvyrazňuje prípady, v ktorých súdy splnenie uvedenej podmienky vôbec neskúmali. V poslednej časti sa venuje procesným možnostiam súdu v prípade, ak podmienka vyčerpania iných prostriedkov nápravy splnená nebola. V závere vyjadruje stanovisko, že kritériá pre vyčerpanie riadnych opravných prostriedkov by mali byť určené presnejšie, pričom navrhuje aj možné znenia do budúcnosti.

Kľúčové slová: žaloba o nečinnosť, sťažnosť, prostriedok nápravy, orgán verejnej správy.

Účelom konania proti nečinnosti orgánu verejnej správy je ochrana fyzických a právnických osôb pred pasivitou orgánov verejnej správy. Zastávam názor, že túto pasivitu treba chápať v dvoch rovinách. Prvou je nekonanie, čiže faktické nevykonávanie žiadnych úkonov vo veci. Druhou je vykonávanie zbytočných úkonov, ktoré odďaľujú konečný výsledok. Nespokojný subjekt sa môže domáhať, aby súd zaviazal nečinný subjekt konať a rozhodnúť v lehote súdom stanovenej.

Podmienky na podanie žaloby sú stanovené v § 250t odseku (1) OSP. Podľa tohto ustanovenia sú nimi tvrdenie, že orgán verejnej správy nekoná bez vážneho dôvodu, orgán verejnej správy nekoná spôsobom ustanoveným právnym predpisom, v konaní je nečinný a navrhovateľ vyčerpal prostriedky, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis.

Koncepciu, že ochrany na súde sa možno domáhať až po vyčerpaní iných prostriedkov, možno plne akceptovať. Náš právny poriadok vo viacerých ustanoveniach deklaruje, že v prvom rade by sa mal problém vyriešiť vo verejnej správe. Súd by mal teda zasiahnuť až vtedy, ak zlyhajú iné možnosti riešenia.¹ Súd by mal byť vo vzťahu k ostatným kontrolným subjektom postavený na vyššej úrovni. Jeho pôsobnosť by mala byť daná len v tých prípadoch, keď iné orgány vec vyriešiť nevedia alebo nemôžu.

Napriek uvedenému je však nutné vymedziť podmienky pre domáhanie sa práva na súde tak, aby subjekt majúci v úmysle domôcť sa ochrany vedel tieto podmienky vo svojej veci jasne pochopiť a interpretovať. Pokiaľ teda zákon ukladá spravovanému subjektu vo verejnej správe namietajúceho nečinnosť orgánu verejnej správy domáhajúcemu sa súdnej ochrany vyčerpať pred tým všetky prostriedky, mal by tento subjekt vedieť, o aké prostriedky ide. Respektíve osobitná právna regulácia by mala byť postavená tak, aby tento subjekt mohol jednoducho zistiť, aké prostriedky má osobitný zákon na mysli.

Paragraf 250t odsek (1) a ani nasledujúce ustanovenia neustanovujú, čo sa pod pojmom vyčerpanie prostriedkov, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis, myslí. Z doslovného výkladu však vyplýva, že by malo ísť o všetky prostriedky. Teda aj o také, ktoré osobitný predpis neupravuje, ale z povahy vecí sú prípustné a akceptované.

Považujem za správne, že všeobecné ustanovenia nachádzajúce sa v štvrtej hlave piatej časti OSP tieto prostriedky nevymedzujú. Medzi jednotlivými konaniami vo verejnej správe je možné nájsť množstvo odlišností, ktorým je potrebné prispôbiť prostriedky ochrany. Úlohou osobitného právneho predpisu je však zadefinovať také kritériá, aby nevznikali pochybnosti, o ktoré dostupné prostriedky sa jedná.

Za najvšeobecnejší prostriedok nápravy, ktorého použitie umožňuje osobitný predpis, možno považovať sťažnosť.² Jeho právna úprava sa nachádza

¹ Príkladom takéhoto ustanovenia je § 250i odsek (4) OSP, podľa ktorého: „Ak rozhodnutie správneho orgánu bolo medzitým napadnuté protestom prokurátora, súd konanie o žalobe preruší až do jeho vybavenia; ak napadnuté rozhodnutie bolo zrušené alebo zmenené, súd konanie o žalobe zastaví. Obdobne sa postupuje, ak pred podaním žaloby na súd sa proti právoplatnému rozhodnutiu správneho orgánu podal mimoriadny opravný prostriedok.“

² Pozri napríklad Krajčo, J. a kol. *Občiansky súdny poriadok*. I. diel. Bratislava: EUROUNION, spol. s r. o., 2006, s. 726–727.

v zákone číslo 9/2010 Z. z., o sťažnostiach, v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o sťažnostiach).

Legálna definícia sťažnosti sa nachádza v § 3 odseku (1) zákona o sťažnostiach. Podľa tohto ustanovenia: „*Sťažnosť je podanie fyzickej osoby alebo právnickej osoby, ktorým a) sa domáha ochrany svojich práv alebo právom chránených záujmov, o ktorých sa domnieva, že boli porušené činnosťou alebo nečinnosťou orgánu verejnej správy, b) poukazuje na konkrétne nedostatky, najmä na porušenie právnych predpisov, ktorých odstránenie je v pôsobnosti orgánu verejnej správy.*“

Z uvedenej definície je zrejmé, že predmet sťažnosti je koncipovaný pomerne široko. S ohľadom na rozoberanú problematiku je treba upriamiť pozornosť na písmeno a), podľa ktorého sa je možno domáhať ochrany svojich práv a právom chránených záujmov porušených nečinnosťou orgánu verejnej správy.

Zákon o sťažnostiach stanovuje aj procesný postup na vybavenie sťažnosti. Podľa § 18 je orgán príslušný na vybavenie sťažnosti³ povinný každú sťažnosť prešetriť. Táto fáza je skončená prerokovaním zápisnice o prešetrení sťažnosti. V prípade, že ju nemožno prerokovať, dorúčením jedného vyhotovenia orgánu verejnej správy, v ktorom bola sťažnosť prešetrovaná.

Osobitne významná náležitosť zápisnice v prípade zistenia nedostatkov je uvedená v § 19 odseku (1) písmene i) zákona o sťažnostiach, podľa ktorého v zápisnici musí byť: „... *povinnosť vedúceho orgánu verejnej správy, v ktorom sa sťažnosť prešetrovala, alebo ním splnomocneného zástupcu, v prípade zistenia nedostatkov v lehote určenej orgánom verejnej správy, ktorý sťažnosť prešetroval, 1. určiť osobu zodpovednú za zistené nedostatky, 2. prijať opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov a príčin ich vzniku, 3. predložiť prijaté opatrenia orgánu prešetrovateľovi sťažnosti, 4. predložiť orgánu prešetrovateľovi sťažnosť správy o splnení opatrení a uplatnení právnej zodpovednosti, 5. ak nie je totožnosť sťažovateľa utajená, oznámiť mu prijaté opatrenia; ak je totožnosť sťažovateľa utajená, oznámiť mu prijaté opatrenia prostredníctvom orgánu verejnej správy príslušného na vybavenie sťažnosti.*“

Ukončenie konania o sťažnostiach je vymedzené v § 20 odseku (1) prvej vete zákona o sťažnostiach. Podľa tohto ustanovenia: „*Sťažnosť je vybavená odoslaním písomného oznámenia výsledku jej prešetrovania sťažovateľovi.*“ V súlade s ďalšou vetou uvedeného odseku v tomto oznámení v prípade opodstatnenosti sťažnosti sa uvedú aj povinnosti uložené orgánu verejnej správy na odstránenie nedostatkov podľa § 19 odseku (1) písmena (i) zákona o sťažnostiach.

³ Príslušnosť na vybavenie žiadosti je upravená v § 11 zákona o sťažnostiach. Všeobecné pravidlo ustanovuje odsek (1), podľa prvej vety ktorého: „*Na vybavenie sťažnosti je príslušný orgán verejnej správy, do ktorého pôsobnosti patrí činnosť, o ktorej sa sťažovateľ domnieva, že ňou boli porušené jeho práva alebo právom chránené záujmy.*“ Výnimky z neho, ako aj úprava prípadných kompetenčných sporov sa nachádzajú v odsekoch (2) až (5) uvedeného ustanovenia.

Z dikcie vyššie spomínaných ustanovení je zrejmé, že v čase vybavenia sťažnosti ešte nemusí byť namietaná nezákonnosť a nesprávnosť odstránená. Tá by mala byť odstránená až na základe zápisnice vykonaním úkonov, ktoré boli orgánu verejnej správy uložené. Naskytá sa teda otázka, že čo je potrebné považovať za splnenie podmienky na podanie žaloby o nečinnosť na súd. Stačí samotné vybavenie sťažnosti, alebo je nutné čakať až na upovedomenie sťažovateľa orgánom verejnej správy v súlade s § 19 odsekom (1) písmenom i) bodom 5. o prijatých opatreniach na odstránenie nečinnosti.

Mám za to, že s hľadiska sledovania účelu podmienky vyčerpania všetkých prostriedkov pred podaním žaloby na nečinnosť na súd, by bolo nedostatočné len samotné vybavenie sťažnosti. Mal by tu byť priestor aj na možnosť orgánu verejnej správy napraviť nezákonný stav. Takýmto výkladom by sme však podľa môjho názoru úplne zablockovali inštitút žaloby o nečinnosť. Sťažovateľ by musel čakať až na splnenie opatrení uložených orgánu verejnej správy v zápisnici s prešetrenia sťažnosti, a teda prakticky na odstránenie nečinnosti ako takej. Súdna ochrana by teda prichádzala do úvahy len vtedy, pokiaľ by sťažnosť bola vyhodnotená ako neopodstatnená.

Pri vyhodnotení sťažnosti ako neopodstatnenej sa naskytá otázka, či podľa § 250t odseku (1) OSP by sťažovateľ nemal využiť inštitút sťažnosti proti vybavovaniu sťažnosti a sťažnosti proti odloženiu sťažnosti⁴ upravený v § 22 zákona o sťažnostiach. Prostredníctvom tohto inštitútu sa napáda vybavovanie a vybavenie podanej sťažnosti.⁵ Teda ak bola podaná sťažnosť vyhodnotená ako neopodstatnená, je možné podať sťažnosť voči vybaveniu takejto sťažnosti. Mám za to, že použijúc doslovný výklad, by osoba namietajúca nečinnosť mala aj tento inštitút pred podaním žaloby na nečinnosť orgánu verejnej správy použiť na súd.

Vrátim sa ešte k prípadu, keď sťažovateľova sťažnosť bola vyhodnotená ako opodstatnená, avšak nebola vykonaná náprava. V takejto situácii zákon o sťažnostiach umožňuje podať sťažovateľovi opakovanú sťažnosť a ďalšiu opakovanú sťažnosť.⁶ Znamená to, že sťažovateľ môže podávať sťažnosti s tým istým obsahom do vtedy, kým sa ním namietaná nečinnosť neodstráni.

Inštitút opakovanej sťažnosti a ďalšej sťažnosti je nepochybne tiež prostriedkom, ktorý podľa doslovného výkladu k § 250t odseku (1) OSP umožňuje

⁴ Odloženie sťažnosti je osobitný spôsob skončenia o sťažnostiach. Dôvody na odloženie sťažnosti sú uvedené v § 6. Napríklad podľa odseku (3) uvedeného paragrafu: „Orgán verejnej správy odloží sťažnosť, ktorú sťažovateľ pred jej vybavením písomne vezme späť alebo ak sťažovateľ písomne orgánu verejnej správy pred vybavením sťažnosti oznámi, že na jej vybavení netrvá.“

⁵ Podľa § 22 odseku (1) zákona o sťažnostiach: „Sťažnosť, v ktorej sťažovateľ vyjadruje nesúhlas s vybavovaním alebo odložením svojej predchádzajúcej sťažnosti je novou sťažnosťou proti postupu orgánu verejnej správy pri vybavovaní sťažnosti alebo pri odložení sťažnosti.“

⁶ Podľa § 21 odseku (1) zákona o sťažnostiach: „Opakovaná sťažnosť a ďalšia opakovaná sťažnosť je sťažnosťou toho istého sťažovateľa, v tej istej veci, ak v nej neúvádza nové skutočnosti.“

osobitný predpis. Pokiaľ by sme však vyčerpanie týchto inštitútov ako podmienku na podanie žaloby o nečinnosť na súd vyžadovali, úplne by sme znemožnili možnosť podania žaloby na súd na nečinnosť orgánu verejnej správy. Sťažovateľ by totiž musel stále podávať opakované sťažnosti, nakoľko mu to osobitný predpis, zákon o sťažnostiach, umožňuje. Minimálne by mal podať sťažnosť, následne opakovanú sťažnosť a nakoniec ďalšiu sťažnosť.

Okrem všeobecného inštitútu sťažnosti v niektorých procesných postupoch zákon stanovuje osobitné prostriedky, ktorými je možné domáhať sa konania orgánu verejnej správy. Príkladom je inštitút námietky voči nečinnosti pri výkone daňovej kontroly podľa § 15 odseku (8) zákona číslo 511/1992 Zb., o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov, v znení neskorších predpisov.^{7,8} Ďalším príkladom je inštitút sťažnosti voči nečinnosti exekútora pri výkone rozhodnutia podľa prvej hlavy desiatej časti zákona číslo 233/1995 Z. z., o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov v znení neskorších predpisov.^{9,10} Takýchto príkladov by sme mohli menovať pomerne veľa.

Právna prax umožňuje domáhať sa nápravy voči nečinnosti tiež prostriedkami, ktoré zákon výslovne neupravuje. Takýmto prostriedkom je napríklad výzva na konanie vo veci alebo žiadosť o konanie vo veci.

V tejto súvislosti sa však naskytá otázka, ako by mal tieto podania orgán verejnej správy posúdiť. Je otáznne, či v danom prípade ide o osobitné druhy právnych úkonov, alebo ide o sťažnosť v zmierlivejšom podaní.

Podľa § 3 odseku (2) zákona o sťažnostiach: „*Podanie sa posudzuje podľa obsahu.*“ Každá žiadosť, výzva alebo obdobný úkon by teda mal byť konfrontovaný s definíciou sťažnosti. Mám za to, že pokiaľ sa osoba formou žiadosti alebo výzvy domáha konania orgánu verejnej správy, možno takéto podanie podľa všeobecnej definície sťažnosti uvedenej v § 3 odseku (1) zákona o sťažnostiach za určitých okolností za sťažnosť považovať.

Zastávam názor, že pri posudzovaní toho, či podanie je sťažnosťou, alebo nie, je vždy potrebné vychádzať zo samotného obsahu. Rôzne podnety na konanie alebo zrýchlenie konania orgánu verejnej správy totiž môžu mať dve roviny. Prvá rovina je tá, keď navrhovateľ žiada rýchle rozhodnutie v dôsledku novej ujmy v budúcnosti. Takáto žiadosť pritom môže byť podaná

⁷ Posledná zmena zákonom číslo 494/2010 Z. z.

⁸ Podľa prvej vety uvedeného ustanovenia: „*Kontrolovaný daňový subjekt môže do dňa doručenia výzvy podľa odseku 10 (výzva na vyjadrenie sa protokolu, poznámka autora) uplatniť u správcu dane námietku proti postupu zamestnanca správcu dane pri výkone daňovej kontroly.*“

⁹ Posledná zmena zákonom číslo 151/2010 Z. z.

¹⁰ Podľa prvej vety § 218a odseku (1) systematicky zaradeného do uvedenej hlavy: „*Fyzické osoby a právnické osoby sa môžu obracať na ministerstvo a na komoru so sťažnosťami na činnosť komory a na činnosť exekútorov.*“

pokoje aj na začiatku správneho procesu. Žiadateľ nemá pocit, že orgán verejnej správy niečo zanedbal, respektíve nekonal, hoci konať mal. Druhá možnosť je, keď navrhovateľ žiada rýchle rozhodnutie v dôsledku toho, že v jeho veci sa koná už príliš dlho. V druhom prípade má teda navrhovateľ za to, že orgán verejnej správy konať mal. Považuje postup orgánu verejnej správy za nezákonný a (alebo) nesprávny.

Mám za to, že podania, v ktorých navrhovatelia namietajú dĺžku konania, respektíve nečinnosť, spĺňajú definíciu sťažnosti. Takýmito podaniami sa navrhovatelia domáhajú ochrany svojich práv, ktoré boli spôsobené nečinnosťou orgánu verejnej správy. Tieto podania by teda mali byť ako sťažnosti vyhodnotené a vybavené podľa zákona o sťažnostiach. To bez ohľadu na to, či boli označené ako výzvy na konanie, žiadosti na konanie alebo obdobným spôsobom.

Napriek tomu, že v tejto veci som nevykonal hlbší výskum, z osobných skúseností môžem konštatovať, že takéto podania nikdy ako sťažnosť kvalifikované neboli. Orgány verejnej správy ich skôr považujú za určité upozornenia a priznám sa, že keď som takéto žiadosti a výzvy písal, vnímal som ich tak aj ja.

Pokiaľ tieto úkony aplikačná prax za sťažnosti nepovažuje, potom podľa jazykového výkladu § 250t odseku (1) OSP by mal navrhovateľ podať okrem žiadosti, výzvy alebo iného obdobného úkonu aj sťažnosť podľa zákona o sťažnostiach. Pokiaľ budeme tieto úkony za sťažnosti považovať, mal by navrhovateľ čakať na ich vybavenie pred podaním žaloby o nečinnosť na súd. V prípade ich nevybavenia by sa mal domáhať ochrany pred nečinnosťou, ale nie v pôvodnej veci. Mal by sa domáhať ochrany pred nečinnosťou v konaní o sťažnostiach.

Oba vyššie uvedené postupy považujem za veľmi zdĺhavé, komplikované. Dovolím si tvrdiť, že pokiaľ by sme išli cestou hociktorého z nich, táto cesta by bola veľmi dlhá, neefektívna a vo finálnom dôsledku brániaca právu na súdnu ochranu voči nečinnosti orgánu verejnej správy.

Za ďalší problém pri využívaní dostupných prostriedkov ochrany pred podaním žaloby na nečinnosť na súd pokladám, že každá takáto ochrana je pomerne zdĺhavá. Napríklad podľa § 13 odseku (1) lehota na vybavenie sťažností je až 60 dní, pričom v prípade náročnej sťažnosti je možno túto lehotu predĺžiť pred jej uplynutím o ďalších 30 dní. Teda konanie len o tomto prostriedku môže trvať až 90 dní. Je treba pritom opätovne zdôrazniť, čo som už uviedol vyššie, že vybavenie opodstatnenej sťažnosti neznamená odstránenie nezákonného a nesprávneho stavu a mimo sťažnosti právny poriadok umožňuje aj iné prostriedky nápravy ako sťažnosť.

Prístup súdov k povinnosti žalobcu pred podaním žaloby vyčerpať prostriedky na ochranu voči nečinnosti orgánu verejnej správy je rôzny. V rámci

svojho výskumu som sa zameril najmä na rozhodovaciu prax Najvyššieho súdu Slovenskej republiky.¹¹ Z nich by som chcel upriamiť pozornosť na dve z nich.

Prvé rozhodnutie bolo vydané dňa 23. 7. 2009 Najvyšším súdom Slovenskej republiky v konaní vedenom pod číslom 3 Sžnč 6/2009-10.¹² Žalobca sa v tomto konaní domáhal: „... aby súd uložil odporkyni povinnosť vydať rozhodnutie o úrazovej rente za obdobie od 1. 1. 2004 do 30 dní od právoplatnosti tohto uznesenia.“ Súd tomuto návrhu vyhovel.

Z odôvodnenia tohto rozhodnutia je zrejmé, že žalobca sa domáhal rozhodnutia vo veci prostredníctvom výziev a žiadostí. V odôvodnení sa okrem iného uvádza: „Navrhovateľ odporkyňu opakovane vyzýval listami zo dňa 11. 4. 2005, 5. 12. 2008 a 29. 1. 2009, aby mu vyplácala úrazovú rentu, resp. aby vo veci vydala rozhodnutie, proti ktorému by mohol podať opravný prostriedok. [...] Sociálna poisťovňa – ústredie Bratislava na základe predložených výziev a žiadostí mala začať konať vo veci vydania rozhodnutia o nároku navrhovateľa na úrazovú rentu.“

Konanie, výsledkom ktorého je rozhodnutie o úrazovej rente, je osobitný druh správneho konania upravený v tretej časti zákona číslo 461/2003 Z. z., o sociálnom poistení, v znení neskorších predpisov.¹³ Príslušná na rozhodovanie je podľa § 179 odseku (1) písmena a) bodu 1. v prvom stupni Ústredie Sociálnej poisťovne. Podľa § 120 odseku (2) má Sociálna poisťovňa postavenie verejnoprávnej inštitúcie.

Podľa § 2 odseku (1) písmena c) zákona o sťažnostiach je Ústredie Sociálnej poisťovne orgánom verejnej správy, nakoľko mu zákon zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach iných osôb. Znamená to, že voči nečinnosti tohto orgánu je možné podať sťažnosť podľa uvedeného zákona o sťažnostiach.

Napriek tomu, že v konaní o úrazovej rente je sťažnosť prípustná, z textu odôvodnenia rozsudku možno dôvodne predpokladať, že podaná nebola. Súd hovorí len o výzvach a žiadostiach. Žalobe teda pravdepodobne vyhovel bez toho, aby bola podaná sťažnosť.

Pokiaľ by súd spomínané výzvy a žiadosti považoval podľa obsahu za sťažnosti, z obsahu odôvodnenia mám za to, že nečakal na ich vybavenie. V odôvodnení len konštatuje, že boli podané. Pri takomto výklade uvedených

¹¹ Najvyšší súd Slovenskej republiky je v hierarchii všeobecných súdov postavený najvyššie. V konaní proti nečinnosti orgánu verejnej správy rozhoduje podľa § 246 odseku (1) písmena b) OSP prípade, ak je žalovaným ústredný orgán štátnej správy alebo orgán štátnej správy s pôsobnosťou pre celé územie Slovenskej republiky. Konanie proti nečinnosti orgánu verejnej správy je podľa § 250t odseku (7) jednostupňové.

¹² Rozhodnutie je uverejnené na http://nssr.blox.sk/blox/cms/main/sk/rozhodnutia/id11/linkState/formDisplay/displayForm/form/displayAttr/pdf/upload/binary/5_Sznc_12_2009.pdf, 6. 6. 2011.

¹³ Posledná zmena zákonom číslo 543/2010 Z. z.

podaní teda možno skonštatovať, že súd rozhodol ešte pred vybavením týchto podaní podľa zákona o sťažnostiach.¹⁴

Druhé rozhodnutie bolo vydané Najvyšším súdom Slovenskej republiky dňa 18. 1. 2010 v konaní vedenom pod číslom 5 Sžnč 12/2009.¹⁵ Týmto rozhodnutím súd zamietol žalobu o nečinnosť. Mimo iného skonštatoval, že žalobca nepreukázal vyčerpanie prostriedkov nápravy, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis.

V danom prípade súd zamietol návrh z iných dôvodov ako v dôsledku nevyčerpania prostriedkov, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis. Vo svojom odôvodnení však okrem iného uviedol: „V žalobe sa musí preukazovať aj to, že žalobca vyčerpal prostriedky, ktorých použitie na nápravu umožňuje osobitný zákon, spravidla zákon, ktorý ukladá správne orgánu konať (napr. sťažnosť). ... Preto Najvyšší súd Slovenskej republiky návrh navrhovateľa zamietol v zmysle § 250t ods. 3 vety štvrtej OSP ako nedôvodný bez ohľadu na to, že navrhovateľ ani nepreukázal vyčerpanie prostriedkov k náprave, napr. podanie sťažnosti podľa zákona č. 152/1998 Z. z., o sťažnostiach.“¹⁶

Zaujímavosťou tohto rozhodnutia je skutočnosť, že súd požaduje od žalobcu preukázanie splnenia podmienky vyčerpanie prostriedkov nápravy umožnených osobitným predpisom. Mám za to, že túto skutočnosť by mal skúmať samotný súd. Súd by mal mať totiž k dispozícii administratívny spis. Vyčerpanie prostriedkov nápravy by mohol zisťovať z neho. To bez ohľadu na to, či sa s tým navrhovateľ v žalobe vysporiadava.

S povinnosťou žalobcu vyčerpať prostriedky, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis, sa viaceré rozhodnutia nevysporiadávajú.¹⁷ Z toho, že v odôvodneniach rozhodnutí sa nenachádza zmienka o vyčerpaní prostriedkov na ochranu voči nečinnosti žalobcom však nemožno dedukovať nevyčerpanie týchto prostriedkov. Na takýto záver by bolo potrebné naštudovať administratívny spis. Z tohto dôvodu sa týmto rozhodnutiam ani nebudem bližšie venovať.

Pri určovaní podmienky vyčerpania prostriedkov, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis, je treba skúmať, o aký typ podmienky ide. Je na posúdení otázka, či prostriedky, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis, musia byť vyčerpané pred podaním návrhu. Je teda potrebné zodpovedať, či ide o odstrániteľnú alebo neodstrániteľnú podmienku konania.

¹⁴ Nemožno vylúčiť, že pred rozhodnutím súdu bola podaná sťažnosť, ktorú však súd v odôvodnení nespomína. Pre úplnú analýzu by bolo potrebné preštudovať tak súdny, ako aj správny spis, tie som však nemal pri písaní tohto článku k dispozícii.

¹⁵ Rozhodnutie je uverejnené na http://nssr.blox.sk/blox/cms/main/sk/rozhodnutia/id11/linkState/formDisplay/displayForm/form/displayAttr/pdf/upload/binary/3Sžnc_6_2010.pdf, 6. 6. 2011.

¹⁶ Predchodca v súčasnosti účinného zákona o sťažnostiach.

¹⁷ Napríklad uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vydané dňa 29. 3. 2011 v konaní vedenom pod číslom 3 Sžnč 1/2011 (uverejnené na http://nssr.blox.sk/blox/cms/main/sk/rozhodnutia/id11/linkState/formDisplay/displayForm/form/displayAttr/pdf/upload/binary/3_Sžnc_1_2011.pdf, 7. 6. 2011). Týmto rozhodnutím však nebolo návrhu vyhovené z iných dôvodov.

Z doslovného výkladu mám za to, že ide o neodstrániteľnú podmienku. Paragraf 250t odsek (1) totiž používa spojenie: *návrh nie je prípustný*. Znamená to, že k vyčerpaniu prostriedkov umožňujúcich osobitným predpisom by malo prísť pred podaním tohto návrhu.¹⁸

Pokiaľ by išlo o odstrániteľnú podmienku konania, osoba namietajúca nečinnosť by mohla podať žalobu aj pred vyčerpaním prostriedkov nápravy, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis. Súd by v takomto prípade musel vyzvať túto osobu v podstavení žalobcu na odstránenie nedostatku a určiť mu na to lehotu.¹⁹

Napriek uvedenému mám za to, že judikatúra by mohla vyššie uvedený doslovný výklad prekenuť. Za súčasného právneho stavu je totiž pre žalobcu veľmi ťažké určiť, akého prostriedku nápravy sa má domáhať. Tu vidím priestor pre súdy. Vo výzve na odstránenie nedostatku využitia prostriedkov, ktoré umožňuje osobitný predpis, by mohli určiť, aký inštitút by mali použiť.

Uvedomujem si však, že táto koncepcia je z dlhodobého hľadiska neudržateľná. Úloha súdov vo verejnej správe je kontrolná. Súdny nie sú poradným orgánom osoby namietajúcej nečinnosť. Bolo by to len jedno z riešení do doby, než sa posledná veta § 250t odseku (1) OSP neprecizuje. Zároveň však pripúšťam aj možné riziko, podľa ktorého sa z krátkodobých riešení stávajú dlhodobé riešenia. Som preto toho názoru, že by sme mali ísť cestou zmeny druhej vety § 250t odseku (1) OSP. Myslím si, že za nedostatky legislatívy by mala byť zodpovedná samotná legislatíva. Tá by mala aj tieto nedostatky primárne riešiť. Nemali by to byť súdy.

ZÁVER

Mám za to, že podmienka využitia prostriedkov nápravy, ktorých použitie umožňuje osobitný zákon, môže v súčasnosti byť dosť významnou prekážkou v práve na súdnu ochranu voči nečinnosti orgánu verejnej správy. Vymedzenie tejto podmienky v § 250t odseku (1) druhej vety OSP je tak široké, že pokiaľ by sme ho aplikovali doslovne, osoba namietajúca nečinnosť bude mať podľa môjho názoru vždy nejaký minimálne formálny prostriedok nápravy. Na druhej strane je treba rešpektovať tú skutočnosť, že pokiaľ sa

¹⁸ Na túto skutočnosť poukazujú aj viacerí autori. Napríklad Jana Henčeková k tomu uvádza: „V praxi však pomerne často dochádza k situácii, že súd zamietne jemu doručený návrh na konanie proti nečinnosti orgánu verejnej správy ako neprípustný a predčasne podaný z dôvodu, že neboli vyčerpané všetky prostriedky, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis.“ (Števček, M. a kol. *Civilné právo procesné*. Bratislava: EUROKÓDEX, s. r. o., 2010, s. 574.).

¹⁹ Uvedený postup vyplýva z § 43 odseku (1) OSP, podľa ktorého: „Sudca alebo poverený za mestnanec súdu uznesením vyzve účastníka, aby nesprávne, neúplné alebo nezrozumiteľné podanie doplnil alebo opravil v lehote, ktorú určí, ktorá nemôže byť kratšia ako desať dní. V uznesení uvedie, ako treba opravu alebo doplnenie vykonať.“

vie nedostatok nečinnosti orgánu verejnej správy vyriešiť v rámci verejnej správy, nie je nutné do toho zahŕňovať súdy.

Právna prax sa s nedostatkom rozoberaného ustanovenia vysporiadala podľa môjho názoru nejednotným spôsobom. Jednotlivé prípady sa posudzujú osobitne. Niekde stačí výzva, inde sa požaduje sťažnosť.²⁰ Som toho názoru, že pokiaľ súd zamietne návrh pre nevyčerpanie iných prostriedkov nápravy, v odôvodnení by mal povedať, o aké prostriedky ide.

Za výrazný problém pokladám aj to, že často je problematické určiť, kedy je prostriedok vyčerpaný. V texte som poukázal napríklad na to, že vybavenie sťažnosti neznamená vyriešenie problému.

S ohľadom na uvedené by som sa prikláňal na zmenu druhej vety § 250t odseku (1) OSP tak, že by pred podaním na súd bola osobe namietajúcej nečinnosť verejnej správy uložená povinnosť podať sťažnosť alebo obdobný prostriedok, ktorý zákon pripúšťa. Následne by bola daná lehota, po uplynutí ktorej by mohla návrh podať. Dôvodom je, že orgány verejnej správy by sa snažili vybaviť danú vec v tejto lehote. Nemohli by kalkulovať s tým, že sú tu ešte iné prostriedky, ktoré je možné použiť.

Dĺžku tejto lehoty by som navrhoval na 60 dní, nakoľko zodpovedá všeobecnej lehote na vybavenie sťažnosti. V osobitných prípadoch vymedzených zákonom by táto lehota mohla byť kratšia. Príkladom takýchto osobitných prípadov by mohli byť veci sociálneho zabezpečenia. Dôvodom je, že rozhodnutia v týchto veciach sa často dotýkajú dokonca aj existenčných otázok jednotlivých osôb v postavení účastníkov. Uvedomujem si však, že určenie osobitných prípadov treba urobiť veľmi citlivo. Preto táto téma by mala byť predmetom ďalších diskusií.

Na základe uvedeného by nové znenie druhej vety § 250t odseku (1) OSP znieť napríklad takto: „*Návrh je prípustný až po uplynutí 60 dní, v prípade vecí týkajúcich sa sociálneho zabezpečenia (...) po uplynutí 30 dní, od podania sťažnosti na nečinnosť alebo obdobného prostriedku nápravy, za predpokladu, že na základe tohto prostriedku nápravy nebola namietaná nečinnosť odstránená.*“

Tento článok bol napísaný s podporou grantu udeleného Agentúrou na podporu výskumu a vývoja číslo APVV-0086-07 a grantu udeleného Univerzitou Komenského v Bratislave pod číslom UK/463/2011 a je súčasťou oboch výskumných úloh.

Použitá literatúra:

Krajčo, J. a kol. *Občiansky súdny poriadok*. I. diel. Bratislava: Eurounion, 2006.
Števíček, M. a kol. *Civilné právo procesné*. Bratislava: Eurokódex, 2010, s. 574.

²⁰ Uvedomujem si však, že môj výskum je limitovaný na rozhodnutiami Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, nakoľko rozhodnutia tohto súdu sú zverejňované.

C.

Odškodňování
za nečinnost
ve veřejné správě

Ústavní rámec a úvahy de lege ferenda v oblasti odpovědnosti státu za nezákonné rozhodnutí a nesprávný úřední postup

JUDr. STANISLAV POLČÁK

Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR

Anotace:

Příspěvek se věnuje úvahám *de lege ferenda* v právní regulaci státní služby, odškodňování, uplatňování regresů a posílení odpovědnosti představitelů vrcholné exekutivy a zákonodárce v případě nečinnosti.

Klíčová slova: nečinnost, státní služba, úředník, regres, odpovědnost za nečinnost zákonodárce.

Je skutečností, že si budu muset sůl do rány sypat dvakrát. Jednou jako jeden z poslanců a podruhé jako předseda Výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR v zodpovědnosti za legislativu, kterou zákonodárny sbor projednává a schvaluje. Příspěvek jsem pojal širěji a dávám ke zvážení, zda se všichni shodneme v tom, že nečinnost je mimořádně negativním jevem, jedná-li se o nevýkon státní moci, a ani zde se nesmí zapomínat na občana. Protože on je subjektem práva, který si platí tento stát, je daňovým poplatníkem a nedostává se mu služby, kterou si u veřejné moci předplácí a právní předpisy mu ji garantují.

Z pohledu ústavněprávního orgány veřejné moci jsou vázány obecně vymezeným ústavním limitem činnosti těchto orgánů, podle kterého může a současně je povinen činit pouze to, co stanoví zákon (čl. 2 odst. 2 Listiny, čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR). Ke znakům právního státu a mezi jeho základní hodnoty patří neoddělitelně princip právní jistoty (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR). Nejde jen o předvídatelnost práva, jak se často u tohoto principu uvádí, ale

rovněž také nezbytně nutně i o legitimní předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci právě podle postupu právem předvídaného. Tato předvídatelnost postupu orgánů navazuje na další obsah pojmu právní stát, a to důvěry v platné právo. Pouze předvídatelné chování orgánů veřejné moci vytváří onen právní stát a nepochybně zamezuje svévoli.

Jak chápeme vymezení čl. 2 odst. 2 Listiny a čl. 2 odst. 3 Ústavy, tedy zásadní ústavní požadavky postupu orgánů veřejné moci podle zákona ve vazbě na úvahy o nečinnosti těchto orgánů a ve vazbě na prostředky obrany proti této nečinnosti? U nečinnosti orgánů veřejné moci jde o stav krajně závadný, který je mnohdy horší než vydání nezákonného rozhodnutí. Proč? Protože nečinností dotčený občan se nejprve domáhá činnosti orgánu veřejné moci, proti vlastnímu správnímu aktu či obsahu osvědčení nemůže brojit. Nečinnost vyvolává bezmoc, prostředky obrany proti nečinnosti a nedůvodným průtahům ve správním řízení existují. Přesto nečinnost není ojedinělým jevem ve veřejné správě. Právo na stanovené postupy proto zamezuje podle mne úřední libovůli, zda se orgán veřejné moci rozhodne svěřenou moc vykonat či nikoli, a zakládá jako povinnost uplatňovat tuto moc (zákonem stanoveným způsobem) tam, kde je to nezbytné. Svrchovanost zákona není samozřejmě jednosměrný tok směrem k občanovi, který se má zákonu podřídit. Je to i podřízení přímo státní moci svrchovanosti zákona a v tomto směru jde právě o základní hodnotu pojmu právního státu. Podřízen zákonu je i orgán veřejné moci, které má konat. Z práva na stanovené postupy plyne, že orgán veřejné moci má možnost tuto moc uplatňovat jen v případech, mezích a způsobem, který stanoví zákon, jde i o povinnost orgánů veřejné moci (zcela a bez výhrad) činit, co jim zákon ukládá. Je zde tudíž na ústavní úrovni zabudována jednak garance proti zneužití státní moci, jednak i právní jistota spočívající v záruce faktické realizace státní moci tam, kde zákon tuto realizaci (při naplnění zákonných znaků) předpokládá.

Jak může při tomto ústavním vymezení vůbec k nečinnosti docházet? Já to nevím, a je dobře, že existují možnosti, jak u nezávislého a nestranného orgánu se domoci účinně zamezení nečinnosti. Tyto instituty právo znát musí, nás však musí zajímat, jak přecházet vůbec vzniku nečinnosti. Za tímto účelem jsem formuloval následující úvahy *de lege ferenda*.

Především je třeba poskytnout právní záruky standardního služebního poměru úředníků. Pokud úředník vede řízení o odstranění stavby, starosta nesmí mít ani teoretickou možnost ovlivňovat průběh řízení s odkazem na to, že je to stavba významného neoficiálního sponzora. Úředník mu s garancí zákona může ukázat otevřené dveře své kanceláře bez obavy před jakýmikoliv důsledky do svého služebního poměru. Služební zákon musí nabýt účinnosti, i když zjevně nikoli v té podobě, jak je stanovena v platném zákoně dnes, nicméně nedostatky této úpravy nemohou působit na politickou

reprezentaci pouze tak, že se tupě odkládá jeho účinnost, je třeba na základě politické shody nahradit jeho nevyhovující ustanovení, ale zákon již nechat působit dovnitř státní správy s garancemi, o kterých jsem hovořil.

Dále je namístě legislativně upravit zvýšení osobní odpovědnosti za škodu způsobenou státu jako zaměstnavateli. To je možné jednoduchou novelou zákona o odpovědnosti státu za škodu vzešlou v důsledku nezákonného rozhodnutí, nesprávného úředního postupu, a to v oblasti regresu po úředních osobách, které za vznik škody nesou osobní odpovědnost. Nikoli jak dnes, že stát může po úředních osobách požadovat náhradu škody, kterou on uhradil, když žádné další podrobnosti zákon nestanovuje a de facto tak vytváří prostor pro libovůli výkonné moci. Jsem přesvědčen, že takto nastavená odpovědnost, v případě úmyslného jednání úřední osoby by v případě prokázání úmyslu byla odpovědnost plná, stejně tak i odpovědnost hlav centrálních orgánů státní správy, tj. politiků ve výkonných křeslech. Na Slovensku ji nyní pojali v Ústavě jako plnou, říkají: „čl. 79 (1) *Poruší-li předseda nebo členové vlády úmyslně nebo z hrubé nedbalosti v oboru své úřední působnosti ústavní nebo jiné zákony, jsou trestně odpovědní.*“

Co se soudci, když se zvýší odpovědnost u úředníků? Já na toto téma dnes hledat odpověď nechci, nicméně musím upozornit, že existují státy v našem civilizačním prostoru, které znají výrazně vyšší odpovědnost i soudců, než jak je tomu dnes u nás.

Snad již úplně potichu bych měl vyslovit názor, že jeden z významných nástrojů by mohl představovat stav, kdy právě náhradu za nehmotnou újmu by určil správní soud ihned při vydání svého rozsudku. Nabízí se nejen u nezákonného rozhodnutí, nezákonného zásahu, ale pochopitelně i u nečinnosti, nejde o náhradu škody, ale zadostiučinění imateriální újmy. To by byl významný nástroj a efektivní prostředek, účastník řízení se dozví výsledek a v případě úspěchu, jaký by to mělo efekt na následné dané řízení.

Je taky poměrně podivné, že nám se výkon státní správy dostává až na úplně nejmenší samosprávy, které mají sto občanů a neuvolněného starostu. O jaká řízení jde? Klasicky v oblasti evidence obyvatel, ohlašovna, o kácení stromů. Proč se nám státní správa propadá až na jednoho jediného voleného představitele, kterého tato agenda děsí a spíš přivede k názoru, už nikdy nekandidovat?

Rovněž tak si zaslouží legislativní pozornost skutečnost, že u nečinnosti zahájení řízení z moci úřední neexistuje možnost soudního přezkumu podle soudního řádu správního. Přitom tato řízení mají výrazný dopad na široký okruh osob. V úvahu připadá pouze uplatnění ústavní stížnosti.

Na závěr zde chci avizovat, že otázkou právě zvýšené odpovědnosti oprávněných úředních osob, včetně ministrů, se nyní velmi intenzivně zabýváme a já osobně jsem dospěl k závěru, že je na místě současnou platnou právní

NEČINNOST VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

úpravu otočit a připravuji jednoduchou změnu zákona č. 82/1998 Sb., v jeho úpravě regresních úhrad, tedy otočení principu na povinně vymáhanou škodu do výše 4,5násobku, nejde-li o případ zvláštního zřetele hodný s tím, že v zákoně budou rozvedeny meze a přezkoumatelnost této úvahy.¹

¹ Poznámka editorů: Poslanecký návrh novely zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, sněmovní tisk č. 543, 6. volební období, od 2010, www.psp.cz.

Problémy zodpovednosti orgánov územnej samosprávy za škodu spôsobenú pri prenesenom výkone štátnej správy

JUDr. MARIÁN ŠEVČÍK

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave

Anotácia:

Príspevok sa venuje rozhodovaniu orgánov územnej samosprávy pri veciach, v ktorých konajú v mene štátu, ktoré sú im zverené v problematike, keď ide o práva a právom chránených záujmov účastníkov správneho konania a štátu.

Kľúčové slová: verejná správa, rozhodovanie orgánov verejnej správy, formy rozhodnutí, nečinnosť v rozhodovacej činnosti, orgány územnej samosprávy, vymedzenie pojmu spôsobená škoda v rozhodovacej činnosti orgánov územnej samosprávy a formy prípadného odškodňovania účastníkov správneho konania.

Problematika zodpovednosti za spôsobenú škodu v činnosti orgánov verejnej správy patrí nielen k témam, ktoré sú stále aktuálne, ale predovšetkým k témam citlivým. V jej rámci sa prekrývajú viaceré aspekty. Nielen právne, ale tiež aj politologické i psychologické.

Úvodom možno poznamenať, že je to problematika nielen v právnej vede interdisciplinárna, ale aj širokospektrálna. Doslova sa tu prelínajú nielen viaceré záujmy, ale aj pohľad a hľadiská či návody rôznych vedných disciplín.

Od súhrnu týchto aspektov sa odvíja aj vnímanie, predovšetkým zo strany občianskej a samozrejme i odbornej verejnosti, základnej otázky (a aj odpovede na ňu), akú kvalitu má ústavné definovanie štátu, jeho vnímanie cez ústavnú premisu či štát a v ňom pôsobiace orgány verejnej správy prezentujú svoju činnosť v rozhodovacích procesoch v kvalite právneho štátu.

Je len prirodzené, že je to problematika, ktorá je stredobodom pozornosti akejkoľvek cieľovej skupiny občanov, či už aj z pohľadu elektorátu, voličskej základne rôznych subjektov, ktoré sa podieľajú, či participujú na verejnej moci, ktorá je stále aktuálna, a to v odbornom i laickom chápaní.

Rozhodovacia činnosť orgánov verejnej správy sa prirodzene odvíja od toho, komu a v akom časovom momente je adresovaná činnosť týchto orgánov. Naša pozornosť je upriamená na jednu konkrétnu skupinu týchto orgánov – orgány územnej samosprávy. Pozornosť upriamime úvodom na základne právne východiská, z ktorých sa odvíja ich právomoc, keď sa s touto skupinou orgánov stretávame v ich rozhodovacej činnosti.

V Ústave Slovenskej republiky (ústavný zákon č. 460/1992 Zb. v znení ústavných zákonov, ako boli postupne prijímané v konkrétnom časovom horizonte) konkrétné v jej čl. 71 ods. 1 je daná právna možnosť, aby sa uskutočnil prenos výkonu určených úloh miestnej štátnej správy na územnú samosprávu. Ústava Slovenskej republiky síce neuvádza rozsah a ani iný či inak vymedzený veľkostný či kvalitatívny rozmer alebo kvantitatívny rozmer prenosu úloh miestnej štátnej správy na územnú samosprávu. V tomto smere ani teória, ale ani politická prax nemajú jednotný názor, čo sa prejavilo aj v nedôslednosti vykonaného prenosu vymedzených úloh štátnej správy na územnú samosprávu.¹

Občianska skúsenosť je tým barometrom, ktorý napomáha vnímanie tejto skutočnosti v určitej kvalitatívnej životnej skúsenosti, v konkretizovanej podobe cez získanú životnú skúsenosť (odrazom sú najčastejšie prieskumy dôveryhodnosti k jednotlivým inštitúciám či aj parciálnym právnym inštitútom).

Aktuálnosť tejto problematiky vyvstala v právnej praxi už po prijatí zákona č. 515/2003 Z. z., o krajských úradoch a obvodných úradoch a o zmene niektorých zákonov, keď sa po zrušení okresných úradov preniesla kompetencia týchto orgánov z pôvodnej všeobecnej miestnej štátnej správy na územnú samosprávu, konkrétne na mestá a obce a v podmienkach Bratislavy a Košíc nielen na tieto mestá, ale aj na ich mestské časti (vyplýva to z osobitnej právnej úpravy, ktorou je zákon o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislavy a naň nadväzujúci Štatút Hlavného mesta Slovenskej republiky v znení jeho 9 dodatkov a zákona o meste Košice).

V tomto smere významné miesto patrí tzv. veľkej novele zákona o obecnom zriadení zák. č. 453/2001 Z. z., ktorá významnou mierou zasiahla do kreovania obecných zastupiteľstiev a činnosti tohto orgánu územnej samosprávy.

Ďalším momentom bolo prijatie zák. č. 514/2003 Z. z., ktorý zaviedol do platnej právnej úpravy širšie, ale nesystémovo vnímaný inštitút právnej

¹ Porov. Tóthová, K. Sú správne orgány samostatným druhom orgánov verejnej správy. In *Zborník PF TU, Správne súdnictvo*, 2011.

zodpovednosti orgánov verejnej správy za výsledok svojej rozhodovacej činnosti, ktorý pre prax nevytvára jednoznačný rámec aplikácie tohto inštitútu, nakoľko zmiešava nesúrodé prvky do jedného inštitútu.

Na tomto mieste kritickú poznámku vo vzťahu nesystémovosti uvedenej platnej právnej úpravy. Dávame do pozornosti § 17, v ktorom sú vedľa seba, či dokonca jedným dychom uvedené spojenia, ktoré nedovoľujú čistotu právneho riešenia. V uvedenom ustanovení v ods. 1. sa uvádza: „... uhrádza sa skutočná škoda a ušlý zisk, ak osobitný predpis neustanovuje inak“, v ods. 2 cit. ustanovenia sa uvádza, že „uhrádza sa nemajetková ujma v peniazoch, ak nie je možné uspokojiť ju inak.“

Ďalším podľa mojej mienky je pre účastníkov tohto konania nesprávne určenie povinnosti uviesť výšku náhrady škody.

V § 17 ods. 4 cit. zák. sa uvádza, že „výška nemajetkovej ujmy je najmenej jedna tridsatina priemernej nominálnej mesačnej mzdy zamestnanca v hospodárstve Slovenskej republiky za predchádzajúci kalendárny rok, a to za každý, aj začatý kalendárny rok.“ (jedná sa o prípady náhrady za škodu spôsobenú v rámci trestného konania), pričom sa tu vlastne bez konkrétneho odkazu má na zreteľ zisťovanie podľa štatistickej zistení SŠÚ SR. Skrátka poukazuje tu na nejednotnú metodiku zisťovania výšky náhrady škody.

Mám za to, že uvedená citácia pôsobí nielen v teórii, ale predovšetkým v praxi zmätočne, nakoľko sú v nej uvedené právne postupy, ktoré sú rôznorodé svojím obsahom, a aj právnym režimom, pod ktorým sa môže pristúpiť k uplatneniu právnej zodpovednosti, navyše nie je prepojenosť na iné právne inštrumentária. Bližšie sa o tom zmienim v ďalšej časti tohto príspevku.

Napokon nezastupiteľné miesto do rámca tejto právnej problematiky patrí Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn.: PL. ÚS 11/04-55 zo dňa 23. 2. 2006, ktorým sa rozhodlo o tom, že ustanovenie časti § 6 ods. 1 zákona č. 515/2003 Z. z., o krajských úradoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov, a to slová „... obcami a vyššími územnými celkami...“ nie sú v súlade s čl. 71 ods. 2 druhou vetou a s čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Ústavný súd Slovenskej republiky tu teda riešil závažnú právnu otázku. Dá sa poznamenať, že svojím dosahom citlivo riešil situáciu, ktorá hrozila vyústiť do právneho chaosu.

V pôvodnom znení cit. právnej úpravy (zák. č. 515/2003 Z. z.) sa stanovilo, že ústredné orgány štátnej správy budú riadiť orgány miestnej štátnej správy vo svojej pôsobnosti tak, že základom pre ich riadiacu činnosť budú zvolené kritériá odvetvového princípu:

1. normatívnej úpravy nižšej právnej sily, akou sú vyhlášky ústredných orgánov štátnej správy povinné publikované v Zbierke zákonov, smernice, výnosy, rozhodnutia..., rozhodnutia ústredných orgánov štátnej správy,

ktoré budú publikovať vo Vestníku vlády SR a na ich základe sa takto bude rozhodovať o právach a právom chránených záujmoch účastníkov konania v činnosti orgánov verejnej správy.

K tomuto ponúkam na tomto mieste len stručný exkurz do nie tak ďalekej minulosti. V päťdesiatych rokoch minulého storočia sme mali osobitnú zbierku právnych predpisov, ktorú reprezentoval Úradný vestník zbierky nariadení, v ktorom boli publikované takéto podzákonné právne úpravy. Stali sa základom právneho nihilizmu v rozhodovacej praxi sústavy rôznorodo a najmä neprehľadne rozvetvených orgánov v sústave orgánov vtedajšej miestnej štátnej správy reprezentovaných národnými výbormi. Zjednodušene povedané, akoby sa negovala historická skúsenosť.

Významné miesto v tomto rámci právnej úpravy patria zákonné úpravy prijaté v období rokov 2006–2010, keď sa pristúpilo k zrušeniu krajských úradov, a druhostupňové konanie sa prenieslo na úroveň ústredných orgánov štátnej správy.

V tých prípadoch, keď ako orgány verejnej správy rozhodujú obce a mestá ako prenesený výkon štátnej správy, nastáva situácia, keď odvolacím orgánom je *ex lege* stanovený štátny orgán, ktorý vo veci koná na základe:

2. podaného riadneho opravného prostriedku,
3. podaného mimoriadneho opravného prostriedku – obvykle mimoodvolacieho podania, v tomto prípade ako výkon kontrolnej činnosti štátu (reparačná funkcia),
4. podaného protestu prokurátora nielen podľa zákona o prokuratúre, ale tiež podľa predpisov, keď osobitná právna úprava umožňuje takýto postup,
5. podanej kasačnej žaloby podľa V. časti O.s.p (§ 248 a nasl. O.s.p.).

Uvedené podania v prípade kladného výsledku v prospech autora podania môžu navodiť stav, že:

- a) odvolací orgán rozhodne tak, že rozhodnutie potvrdí, ale v mimo odvolacom konaní je rozhodnutie zrušené, pričom v rámci trojročnej lehoty už došlo k plneniu, ktoré v konečnom dôsledku nemá právny základ v prospech úspešnej strany. V tomto prípade je na mieste otázka, aká miera právnej zodpovednosti je na orgáne územnej samosprávy. Je tu možné hovoriť o solidárnej zodpovednosti, keď štátny orgán, ktorý rozhoduje v týchto veciach prenesenej kompetencie potvrdí rozhodnutie územnej samosprávy a nespokojný účastník konania je v konečnom dôsledku úspešný v mimoodvolacom konaní? Dovoľujem si ponúknuť názor, že v tomto prípade sa jedná o výlučnú zodpovednosť štátu, keď rozhodol o prenose kompetencií!, a následne rozhodol tak, že rozhodnutie orgánu územnej samosprávy potvrdil. Zrejme tu máme do činenia so situáciou, keď štát v odvolacom konaní nesprávne posúdil vec, nezistil riadne skutkový stav, a taktiež v uvedenom kontexte rozhodol predčasne. Orgán verejnej správy,

ktorý rozhodol v mimoodvolacom konaní, či už na základe podnetu účastníka konania alebo z vlastnej iniciatívy len reparoval stav nezákonnosti, ktorým len zmenšil výšku škody. Mám za to, že len časovo ohraničil rozsah platnosti a účinnosti takéhoto rozhodnutia;

- b) odvolací orgán čiastočne potvrdí a čiastočne zmení vydané rozhodnutie, a následne v mimoodvolacom konaní nastane situácia, ako je uvedená vyššie. Zrejme v týchto situáciách je na mieste uvažovať o pomere zodpovednosti za spôsobený (vzniknutý) stav, ktorý v konečnom dôsledku predstavuje situáciu, keď vydané rozhodnutie vykazuje stav nezákonného rozhodnutia;
- c) podaný protest prokurátora – správny orgán jeho protestu nevyhoví, ale v konečnom dôsledku pri použití iných procesných inštrumentov k tomu povolaný orgán rozhodne zhodne s názorom prokurátora. Zrejme v tomto prípade máme do činenia o výlučnej zodpovednosti orgánu verejnej správy;
- d) predmetom pozornosti je len situácia, keď súd napadnuté rozhodnutie orgánu verejnej správy zruší a vráti orgánu verejnej správy na nové rozhodnutie. Výrokovú časť súdneho verdiktu teda konštatuje nezákonnosť vydaného rozhodnutia, ktorá zakladá zodpovednosť správneho orgánu za spôsobený výsledok jeho činnosti. Postačuje účastníkovi súdneho konania, ktorý bol účastníkom správneho konania, ktoré predchádzalo podaniu kasačnej žaloby súdom priznané trovy konania? Má účastník takéhoto súdneho sporu právo domáhať sa náhrady škody, ktorá je súdnym verdiktom nepokrytá, alebo má súdny verdikt v tomto prípade vnímať ako vyriešenie veci samej? Až na tomto mieste mám za to, nám platná právna úprava uvedená v už citovanej právnej úprave ponúka poznatok, že prijatá právna úprava je nedostatočná. Porovnajme si už spomenutý text.

V záverečných ustanoveniach zák. č. 514 / 2003 Z. z. je uvedený mechanizmus evidencie škôd, zoznam orgánov ústrednej štátnej správy, u ktorých sa povinne vedie predbežné prerokovanie náhrady škody, ako aj to, že keď takýto orgán nie je jednoznačne uvedený, tak je to Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Konkrétne sa jedná o § 26 tohto zákona. Zákonná úprava rozlišuje zodpovednosť, podľa ktorej je tu zodpovednosť štátu (koná v mene štátu) s odkazom na ustanovenie § 4 v odlišnosti postupu, keď je tu zodpovednosť územnej samosprávy (§ 24), pričom pri zodpovednosti na úrovni územnej samosprávy je tu mechanizmus, že je tu možnosť požadovať regresnú náhradu od konkrétnych osob, pričom obdobnú úpravu na úrovni „koná v mene štátu“ – takúto možnosť nenachádzame. Nie je účelom podrobne si všimnúť jednotlivých etáp, s ktorými sa poškodený účastník pôvodného správneho konania stretne, kým príde na pomyšlený Olymp odškodnenia. Skor chcem poukázať na to, že uvedený mechanizmus je nefunkčný.

Konkrétne – v žiadnej rozpočtovej kapitole ústredného orgánu štátnej správy pri tvorbe štátneho rozpočtu nie je etablovaná časť, ktorá by obsahovala

výdavky na náhradu škody aspoň pre tie prípady, ktoré sú právoplatne skončené. Platná úprava rozpočtového hospodárenia vôbec nepočíta na doplnenie tohto tzv. administratívneho odškodňovania poškodených účastníkov správneho konania. Nie je zriedkavosťou situácia, že na vyplatenie škody v konkrétnom kalendárnom roku už v januári niet finančných prostriedkov.

Pri tejto príležitosti ponúkam pozornosť (aj v nadväznosti pokračujúcej reformy miestnej verejnej správy, prerušenej časovým obdobím rokov 2006–2010) na prebiehajúci proces z tohto kalendárneho roka z dôvodu, že sa bude až bytostne dotýkať obcí a miest. Konkrétne sa jedná o vládny návrh zákona, ktorým sa novelizuje zák. č. 515/2003 Z. z. Vládny návrh novelizácie predpokláda: **X.** zníženie počtu obvodných úradov, ktorých je v súčasnosti 50, na 46.

Zníženie sa predpokláda v bratislavskom a košickom kraji. Vládny návrh zákona predpokladá zrušenie obvodných úradov obvodných úradov v okresných mestách Pezinok, Senec, ďalej zrušenie Obvodného úradu Košice okolie a Obvodný úrad Štúrovo. Projekt počíta so zriadením Obvodného úradu Bratislavy (v ňom by sa mali integrovať obvodné úrady Senec a Pezinok), do Obvodného úradu Košíc by sa mal integrovať Obvodný úrad Košice – okolie, a do Obvodného úradu Nových Zámok Obvodný úrad Štúrovo. Na tomto mieste sa ponúka paralela s integráciou súdov, ktoré boli v rokoch 2002–2006, keď bolo zrušených 10 okresných súdov. Z nich spomeniem len vznik mega okresného súdu v Trenčíne, ktorý v sebe integroval okresné súdy Bánovce nad Bebravou, Nové Mesto nad Váhom a okresný súd Trenčín. Realitou tohto zlúčenia bolo to, že trenčiansky obvodný súd mal v skutočnosti v súdnej pôsobnosti 300 000 obyvateľov, reálnu nedostupnosť obyvateľov trenčianskeho súdneho regiónu k domáhaniu sa spravodlivosti – prístup k súdu, nakoľko vzdialenosť dostupnosti pre občana bola v priemere 100–120 km, pričom súbežne došlo k zrušeniu regionálnych železníc a lokálnych autobusových spojení. Reálnou skutočnosťou je to, že v tomto kalendárnom roku sa doslova s námahou boríme s podaniami (súdnyimi nápadmi) došlými na trenčiansky súd v roku 2004, pričom nie je zriedkavosťou, že sa jedná o prvé nariadené pojednávania a nepreukázala sa žiadna úspora ani v ľudskom činiteľi (sudcov) ani v ich proklamovanej špecializácii, nehovoriac o rýchlosti súdneho konania (konania bez prietahov), aby neutrpela vážnosť a dôstojnosť súdnej moci.

2. nerešpektovanie regionálnej osobitosti (nie je tu zriedkavosťou regionálna rozdielnosť úrovne rozvoja, rozsahu nezamestnanosti, dostupnosti verejnej správy pre občana a nie iného prístupového kritéria).

V súvislosti s úlohami územnej samosprávy je vhodné si všimnúť z hľadiska zodpovednosti orgánov územnej samosprávy pri osobitnom druhu správneho orgánu, ktorým je Národný bezpečnostný úrad (ďalej len NBÚ)

a úlohy obcí pri vykonávaní previerok jednotlivých druhov bezpečnostných previerok pre konkrétne činnosti a konkrétne osoby. Uvádzam to na tomto mieste preto, lebo obce a mestá tu majú priamo vymedzené pôsobenie.²

Úvodom treba uviesť, že NBÚ sa kreoval od samého začiatku ako ťažko nosené a najmä donesené dieťa. Mal svoje pôrodné babice, ktorým trojdelenie moci sa stalo tabu. Konkrétne slovenský parlament sa dočkal pocty, že sa stal, a to na základe ústavného zákona druhostupňovým správnym orgánom. Kreovaný parlamentný výbor na kontrolu činnosti nad NBÚ rozhodoval o podaných odvolaniach osôb, ktorí boli prirodzene nespokojní s rozhodnutím NBÚ. Účastníci správneho konania nemali prístup k výstupom činnosti jednotlivých zložiek, ktoré podávali referencie o konkrétnej osobe. Vobec nevedeli, čo o nich zbierala zložka bývalej ŠTB, a výstupy z týchto archívov NBÚ poskytoval Ústav pamäti národa. Až v štádiu súdneho prieskumu, ktorý *ex lege* uskutočňoval Najvyšší súd Slovenskej republiky, sa mohol, ale len právny zástupca žalobcu v tomto kasačnom spore oboznámiť s obsahom spisu ako celok, ale nie na súde, nakoľko Najvyšší súd Slovenskej republiky k tomu nemal priestorové, ale ani technické vybavenie. Miestom štúdia takéhoto spisu sa na základe uznesenia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky stal NBÚ. Prirodzene, že tu nastali problémy, keď NBÚ skúmal poverenie advokáta na štúdium spisu, čo je v rozpore s advokátskym stavom a advokátskou etikou. Služi ku cti Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, že nepodľahol osobitosti NBÚ, a zrušoval jedno rozhodnutie za druhým, Všetky boli v rozpore s Dohovorom o ochrane ľudských práv a slobôd. Významným právnym posunom je aj to, že v jednom prípade Krajský súd Bratislava a v druhom prípade Krajský súd Košice (úmyselne neuvádzam spisové značky, nakoľko ako autor tohto príspevku nemám, a ani som nežiadal o súhlas konkrétnu osobu, ktorá bola účastníkom súdneho sporu) vyslovil, že Ústav pamäti národa je pasívne legitimovanou osobou. Z vlastnej praxe môžem, žiaľ, uviesť množstvo prípadov, keď som na súdnom konaní zastupoval klienta, keď NBÚ vydal znova negatívne rozhodnutie, a občan bol nútený postúpiť viackrát tortúru trasy NBÚ–NR SR–NS SR.³ Posledná novela zákonnej úpravy o NBÚ inkorporovala originalitu do starokontinentálnej európskej právnej kultúry – detektor lži. Môj klient aj tento test absolvoval, a úspešne, ale referent NBÚ ani tento výsledok nemienil rešpektovať. V tomto prípade nebolo možné postupovať inak,

² Ševčík, M. a kol. *Správne právo procesné. Druhy správnych rozhodnutí*. Bratislava: EUROUNION, 2009.

³ Napr. PK-71-1/2005 zo dňa 16. 5. 2005 v spojení s rozsudkom Krajského súdu Bratislava sp. zn.: 1 S 40/03-17 zo dňa 30. 9. 2004. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL ÚS 15/ 03. Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn.: 1 Sž 48/2005 zo dňa 30. 9. 2005, Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 Sž 37/2006 a pod.

ako pohrozením, že tu už máme do činenia s iným hodnotením právnej situácie, ako je tu prejavená svojvôľa referenta NBÚ.

V súvislosti s naznačenou témou tu máme doposiaľ neupravenú možnú situáciu, že NBÚ je nečinný. Zrejme tu bude potrebné, ak nastane takýto konkrétny prípad len použitím právnej úpravy per analógiám, k čomu vzhľadom na získané skúsenosti vyslovujem malú trvalú právnu hodnotu, ale skôr sa prikláňam k možnosti vydania právotvorného rozsudku zo strany Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (za súčasného právneho stavu to ani iný súd pôsobiaci v Slovenskej republike nemože byť).

Záverom možno konštatovať, že nečinnosť aj orgánu územnej samosprávy je vážnym problémom, ktorý môže spôsobiť stav, že vymožiteľnosť práva v konkrétnych prípadoch môže mať nielen významný negatívny dosah na formovanie právneho povedomia občanov.

Na lepšiu predstavu odkazujeme na stránky Rokovanie Vlády Slovenskej republiky (www.rokovanie.sk), kde v záložke Nezaradené materiály, nájdete pod podacím číslom UV-21283/2011 *Správu o analýze činnosti a efektívnosti verejnej správy a návrh opatrení*. V tejto správe upozorňujeme zvlášť na prílohu 6 – Návrh Ministerstva vnútra SR na racionalizáciu miestnych orgánov štátnej správy a na prílohu 7 – Návrh na zníženie počtu obvodných úradov z 50 na 46.

Príspevok bol vypracovaný v rámci grantu VEGA č. 1/0319/10 Správne súdnictvo.

Právní regulace odškodňování za nečinnost ve veřejné správě

JUDr. PETR VOJTEK

Nejvyšší soud ČR

Anotace:

V příspěvku autor věnuje pozornost odškodňování za nečinnost ve veřejné správě v judikatuře Nejvyššího soudu se zaměřením na náhradu škody za nesprávný úřední postup. Definuje odškodnitelnou újmu ve formě skutečné škody ušlého zisku a i materiální újmy.

Klíčová slova: náhrada škody, nesprávný úřední postup, průtahy v řízení, skutečná škoda, ušlý zisk, materiální újma, nezákonné rozhodnutí.

1. ÚVOD – ZÁKLADY ODPOVĚDNOSTI STÁTU

Je-li tématem této konference problematika nečinnosti orgánů veřejné správy a řeší-li se zde kromě jiného důvody takového nepříznivého stavu a prostředky, jimiž mu lze čelit, dovolím si poukázat na osnově dřívější i aktuální judikatury Nejvyššího soudu jako soudu dovolacího na konečné důsledky, k nimž nečinnost veřejné správy může vést, totiž na odpovědnost státu za škodu způsobenou především účastníkům řízení nesprávným úředním postupem či případně i nezákonným rozhodnutím.

Právním rámcem této odpovědnosti 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), který nabyl účinnosti dne 15. 5. 1998, který zakládá tzv. objektivní odpovědnost státu (bez ohledu na zavinění) bez liberačních důvodů, tj. jsou-li kumulativně splněny podmínky odpovědnosti, nedává zákon státu možnost odpovědnosti se zprostit. Zákon rozlišuje dvě základní formy této odpovědnosti, a to odpovědnost za

škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím (specifickou součástí je odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím o vazbě, trestu nebo ochranném opatření) a odpovědnost za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem. Nečinnost či neprovedení úkonů (i vydání rozhodnutí) v předepsané či přiměřené lhůtě představuje nejčastěji druhou z nich, tj. nesprávný úřední postup.

2. NESPRÁVNÝ ÚŘEDNÍ POSTUP

Nesprávný úřední postup není v zákoně víceméně nikterak definován (§ 13 odst. 1), protože má představovat velmi široký pojem, pod nějž jsou podřaditelné různé a široce rozvětvené činnosti orgánů státu. Obecně judikatura dovozuje, že jde o porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání státního orgánu při jeho činnosti, a to i při takových úkonech, které jsou prováděny v rámci činnosti rozhodovací, avšak neodrazí se bezprostředně v obsahu vydaného rozhodnutí. Patří k ustálené judikatuře, že pokud orgán státu zjišťuje či posuzuje předpoklady pro rozhodnutí, shromažďuje podklady (důkazy) pro rozhodnutí, hodnotí zjištěné skutečnosti, právně je posuzuje apod., jde o činnosti přímo směřující k vydání rozhodnutí,¹ případné nesprávnosti či vady tohoto postupu se pak projeví právě v obsahu rozhodnutí a mohou být zvažovány jedině z hlediska odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím (sem patří celá škála případů s konkrétním obsahem, počínaje např. posuzováním podmínek pro vydání rozhodnutí ve stavebním řízení, konče shromažďováním podkladů v trestním řízení, které skončilo odložením věci).

Nesprávným úředním postupem je však i nesprávné poučení účastníka o způsobu, jak má postupovat v řízení, byť se tím ovlivněné počínání účastníka projevilo v obsahu vydaného rozhodnutí. Jestliže totiž stavební úřad nesprávně vyzval žalobce, aby podal návrh na sloučené řízení, pak se jeho procesní závěr o možnosti sloučit územní řízení se stavebním projevil v tom, že bylo stavební povolení po takové proceduře vydáno; vynaložil-li účastník zbytečné náklady potřebné k vyřízení stavebního povolení, které bylo poté zrušeno, a to právě v důsledku nesprávného poučení, kterého se účastníku dostalo ještě před zahájením řízení, je třeba v takovém poučení spatřovat nesprávný úřední postup stavebního úřadu (jud. č. 3).

¹ Odpovědnost za škodu z nesprávného úředního postupu orgánu státu nezakládají vady řízení (např. při shromažďování podkladů pro rozhodnutí, hodnocení zjištěných skutečností, a právním posouzení), jestliže měly za následek nesprávné rozhodnutí. Rozsudek NS ze dne 29. 6. 1999, sp. zn. 2 Cdon 129/97 (SJ 1/2000, č. 5).

Ustanovení § 13 odst. 1 věty druhé zákona pak přece jen jakousi dílčí definici podává, byť jde jen o výsek z možné škály úředních postupů – za nesprávný úřední postup označuje také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě (tento demonstrativní výčet tedy obsahuje dva příbuzné příklady nečinnosti). Nicméně soudní judikatura již předtím dospěla k závěru, že za nesprávný úřední postup je třeba považovat i nevydání či opožděné vydání rozhodnutí, mělo-li být v souladu s uvedenými pravidly správně vydáno či vydáno ve stanovené lhůtě, případně jiná nečinnost státního orgánu či jiné vady ve způsobu vedení řízení. Přitom ani skutečnost, že řízení vedené orgánem státu při výkonu jeho pravomoci vyústilo v rozhodnutí, jehož se účastníci domáhali, sama o sobě nevyklučuje odpovědnost státu za škodu způsobenou v průběhu tohoto řízení nezákonným rozhodnutím procesního charakteru či nesprávným úředním postupem. Příkladem je judikatorně podchycená situace,² kdy stavební úřad nezahájil před vydáním stavebního rozhodnutí územní řízení, později musel toto pochybení napravovat a v důsledku toho sice poškozený obdržel stavební povolení, jež svědčilo v jeho prospěch, avšak zpoždění s jeho vydáním mu způsobilo škodu.

Snad by bylo možno nečinnost při výkonu veřejné moci kategorizovat do tří okruhů:

1. Průtahy řízení

- Zpravidla poměrně přesně definovatelný či vydělitelný časový úsek, v němž došlo k neodůvodněné nečinnosti, škoda pak musí být vyvolána právě tímto konkrétním prostojem.

2. Vydání rozhodnutí po uplynutí zákonem stanovené či přiměřené lhůty

- Méně problémů bude činit podchycení průtahů řízení tam, kde zákon pro vydání rozhodnutí (provedení úkonu) stanoví lhůtu, zatímco především pro občanskoprávní soudní (včetně správního soudnictví) nebo trestní řízení, zejména ve věci samé vzhledem k velmi odlišnému stupni složitosti a náročnosti projednávaných věcí není až na výjimky dosti dobře možné obecně (např. předpisem) stanovit lhůtu, v níž by soud měl rozhodnout. Pak jsou východiskem zejména ustanovení čl. 5 a 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, na něž nyní zákon výslovně odkazuje, popřípadě ustanovení čl. 38 odst. 2

² Skutečnost, že řízení vedené orgánem státu při výkonu jeho pravomoci vyústilo v rozhodnutí, jehož se účastníci domáhali, sama o sobě nevyklučuje odpovědnost státu podle zákona č. 58/1969 Sb. za škodu způsobenou v průběhu tohoto řízení nezákonným rozhodnutím procesního charakteru či nesprávným úředním postupem. Za nesprávný úřední postup je třeba považovat i nevydání či opožděné vydání rozhodnutí, mělo-li být v souladu s uvedenými pravidly správně vydáno či vydáno ve stanovené lhůtě, případně jiná nečinnost státního orgánu či jiné vady ve způsobu vedení řízení. Rozsudek NS ze dne 24. 6. 1999, sp. zn. 2 Cdon 804/96 (SJ 1/2000, č. 4).

LPS (každý má právo, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů) a konečně jednotlivé procesní předpisy zmiňující též zásadu rychlosti řízení.

3. *Nevydání rozhodnutí či neprovedení úkonu vůbec*

- Absence rozhodnutí musí být pro účastníka významná například v tom, že jde o povolení potřebné k výtěžné činnosti apod.

Nečinnost či průtahy jsou zpravidla vyvolány objektivními důvody, spočívajícími v přetížení úřadu agendou, kterou není možné v požadovaných lhůtách zvládat (to však ze státu odpovědnost nesnímá), či důvody subjektivními na straně jednotlivých pracovníků (úředníků), jestliže neplní své povinnosti tím, že vyřizují věci liknavě či s neodůvodněnými průtahy. Opožděné provedení požadovaného úkonu však může být i výsledkem nesprávného výkladu předpisu, jak tomu bylo například v situaci, kdy katastrální úřad nezapsal poznámku do katastru nemovitostí na základě doručení příslušného rozhodnutí, neboť si vyložil právní úpravu tak, že má vyčkat nabytí jeho právní moci; vznikla-li účastníku v důsledku tohoto prodlení škoda, odpovídá za ni stát.³

Ne každá (zdánlivá) nečinnost však musí nutně představovat nesprávný úřední postup. Nevydání rozhodnutí tam, kde žadatel není osobou oprávněnou podat návrh, nemůže představovat nesprávnou nečinnost, neboť takové osobě nemohlo být vyhověno, jako kupříkladu v situaci, kdy příslušný správní úřad ve věcech myslivosti nerozhodl o schválení plánu chovu a lovu v pronajaté honitbě, který předložil žadatel, jemuž pro dané období právo myslivosti nepříslušelo.⁴ Až kuriózně vyzněl případ, kdy žalobce uplatnil nárok na náhradu škody spočívající v nepřiznaném starobním důchodu s odůvodněním, že pokud by řízení u České správy sociálního zabezpečení netrvalo nepřiměřeně dlouhou dobu, mohl od ledna 2004 pobírat starobní důchod, jehož podmínky splnil podle úpravy účinné do 31. 12. 2003 dnem 4. 1. 2004; protože ČSSZ o jeho žádosti rozhodla až po tomto datu, žalobci nárok podle nové právní úpravy nevznikl. Důchodový předpis rozlišuje vznik nároku na důchod od vzniku nároku na výplatu důchodu; zatímco nárok na důchod vzniká okamžikem, kdy je splněna poslední ze všech zákonem předepsaných podmínek, nárok na výplatu důchodu se za situace, že nárok na důchod již vznikl (je podle zákona dán), přiznává rozhodnutím příslušného orgánu, a to na základě žádosti oprávněné osoby, aby jí důchod

³ Okolnost, že katastrální úřad nezapsal poznámku do katastru nemovitostí na základě doručení příslušného rozhodnutí, nýbrž až po nabytí jeho právní moci, představuje nesprávný úřední postup. Rozsudek NS ze dne 26. 2. 2008, sp. zn. 25 Cdo 3054/2005.

⁴ Nejde o nesprávný úřední postup, jestliže příslušný správní úřad ve věcech myslivosti nerozhodl o schválení plánu chovu a lovu v pronajaté honitbě, který předložil žadatel, jemuž pro dané období právo myslivosti nepříslušelo. Rozsudek NS ze dne 30. 7. 2008, sp. zn. 25 Cdo 1341/2006 (R 56/2009).

byl přiznán či vyplácen. Předpokladem pro vydání takového rozhodnutí je však okolnost, že nárok na důchod podle zákona vznikl. Je proto zřejmé, že neměl-li žalobce v roce 2003 podle zákona nárok na starobní důchod před dosažením důchodového věku (podle tehdejší úpravy by mu vznikl až 4. 1. 2004), avšak ke dni 4. 1. 2004 již podmínky pro přiznání důchodu nesplňoval v důsledku změny zákona, nemohl mu být starobní důchod přiznán rozhodnutím vydaným ani v roce 2004 ani v roce 2003; nevznikla mu proto škoda ve výši ztráty důchodu v důsledku toho, že ČSSZ nerozhodla o jeho žádosti před uvedeným datem.⁵

3. ODŠKODNITELNÁ ÚJMA

Okolnost, že účastník řízení pro nečinnost orgánu státu nedosáhl požadovaného (včasného) vydání rozhodnutí, je nepříznivým důsledkem nesprávného úředního postupu, sama o sobě však škodu ve smyslu ustanovení § 442 odst. 1 obč. zák. nepředstavuje; o majetkovou újmu, která je odškodnitelná, půjde tehdy, mělo-li nevydání rozhodnutí dopad do majetkové sféry účastníka.⁶ Pak je ovšem dále třeba rozlišit, které újmy jsou z tohoto pohledu odškodnitelné (jde o jednu ze základních podmínek vzniku odpovědnosti):

a) skutečná škoda

- majetková újma představující snížení stávajícího majetkového stavu,

b) ušlý zisk

- majetková újma spočívající v tom, že v důsledku škodné události nedošlo ke zvýšení majetkového stavu, ač by se tak za pravidelného běhu okolností stalo; je přitom rozhodující, aby nešlo o jakousi chiméru poškozeného neboli pouze o zamýšlený podnikatelský či výdělečný záměr, který by nebyl podložen reálnými předpoklady, že opravdu nastane; musí jít naopak o sice neuskutečněnou akci, avšak natolik hmatatelnou, že při rozumném posouzení všech okolností bylo možno důvodně očekávat, že se zisk dostaví a že tomu zabránila pouze škodná

⁵ Nejde o škodu spočívající ve ztrátě důchodu nesprávným úředním postupem orgánu správy sociálního zabezpečení, nebylo-li o žádosti na přiznání (výplatu) starobního důchodu rozhodnuto dříve, než mělo dojít k naplnění podmínek pro přiznání důchodu, jestliže k tomuto datu již v důsledku pozdější změny zákona podmínky splněny nebyly. Rozsudek NS ze dne 16. 3. 2010, sp. zn. 25 Cdo 4150/2007.

⁶ Nedosáhl-li žalobce pro nečinnost soudu přisouzení uplatněné pohledávky, bude odpovědnost státu za škodu – ušlý zisk ve výši uplatněné pohledávky – dána, jestliže by žalobce v případě věcného rozhodnutí se svým nárokem uspěl. Pro takový závěr je také významné zjištění, zda v případě insolventnosti dlužníka žalobce bylo možno splnění závazku při obvyklém průběhu události očekávat, kdyby k nesprávnému úřednímu postupu soudu nedošlo. Rozsudek NS ze dne 31. 3. 2003, sp. zn. 25 Cdo 145/2002.

událost.⁷ Poškozený musí prokázat, že měl zajištěny předpoklady pro tzv. pravidelný běh věcí, tedy že tam, kde je k provozování výdělečné činnosti zapotřebí splnění určitých podmínek (např. licence, registrace, stavební povolení apod.), byl reálný předpoklad jejich dosažení, pokud by nepříznivě nezasáhla škodná událost (ta může spočívat třeba právě i ve ztrátě či nezískání některého povolení pro nečinnost správního orgánu). Zpravidla se „nastartování“ procesu vedoucího k zisku odvozuje od uzavřených obchodních smluv, které nemohly být realizovány, nejde však o hledisko absolutní. Ani uzavření smlouvy, jejíž plnění není postaveno na reálném základě, neodůvodňuje samo o sobě vznik ušlého zisku. Na druhou stranu sama okolnost, že smlouva byla uzavřena v době, kdy ještě neměl poškozený připraveny všechny podmínky pro rozvinutí výdělečné činnosti, nebo že smlouvu zrušil v reakci na postup orgánu státu, nemůže paušálně vylučovat možnost dosažení zisku.⁸ U zrušení smlouvy, které má představovat zmařenou výdělečnou příležitost, je pak důležitá motivace a důvody, protože bylo-li například odstoupení od smlouvy smluvním partnerem poškozeného sice motivováno informací, jež se mu dostala v souvislosti s nezákonným rozhodnutím, avšak šlo o pouhou pohnutku k odstoupení, aniž se z pohledu smluvních ujednání na straně žalobce změnila situace od podpisu smlouvy do okamžiku odstoupení, není mezi nezákonným rozhodnutím a ušlým ziskem ze smlouvy vztah příčinné souvislosti,⁹

⁷ Majetková újma způsobená tím, že škodná událost zasáhla do průběhu děje vedoucího k určitému zisku, se odškodňuje jen za předpokladu, že k ní došlo v příčinné souvislosti s protiprávním jednáním škůdce; pouhé tvrzené zmaření zamýšleného podnikatelského záměru poškozeného k odškodnění nestačí. Usnesení NS ze dne 25. 1. 2006, sp. zn. 25 Cdo 818/2005.

⁸ Nejde o pouhý podnikatelský záměr obchodní společnosti, jejímž předmětem činnosti je těžební činnost, jestliže si v době, kdy vyřizovala územní rozhodnutí a povolení k těžbě, opatřovala finanční prostředky účelově vázané k provozování těžby i technické zařízení k těžbě potřebné a zároveň již vedla jednání se smluvními partnery, s nimiž hodlala obchodovat. Uzavřela-li za těchto okolností smlouvu, z níž odvozuje ušlý zisk, v době, kdy nedisponovala územním rozhodnutím opravňujícím ji ke konkrétní těžební činnosti, není to samo o sobě nepřiměřeným podnikatelským rizikem, které by zcela vylučovalo možnost dosažení zisku. Z hlediska odpovědnosti státu za škodu způsobenou průtahy správního řízení je však třeba posoudit, zda poškozená byla o možnost provádět těžbu a ve vytěžených prostorách provozovat skládku připravena trvale, či zda tuto činnost prováděla později, a tedy mohla tak minimálně zčásti dosáhnout předpokládaných příjmů. Rozsudek NS ze dne 8. 9. 2010, sp. zn. 25 Cdo 4918/2007 (ObchR 3/2011, s. 90).

⁹ Mezi nezákonným rozhodnutím a ušlým ziskem ze smlouvy nelze spatřovat příčinnou souvislost, jestliže odstoupení od smlouvy smluvním partnerem poškozeného sice mohlo být motivováno informací, jež se mu dostala v souvislosti s rozhodnutím, avšak šlo o pouhou pohnutku k odstoupení, aniž se z pohledu smluvních ujednání na straně žalobce změnila situace od podpisu smlouvy do odstoupení. Rozsudek NS ze dne 26. 5. 2010, sp. zn. 25 Cdo 3718/2008.

c) *imateriální újma*

- institut založený zákonem č. 160/2006 Sb., jímž byl novelizován zákon č. 82/1998 Sb. tak, že podle ustanovení § 1 odst. 3 a § 31a se nyní poskytuje též přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, a to zejména s dopadem do případů tzv. průtahů v řízení; nicméně se tato náhrada týká i dalších případů nesprávného úředního postupu, či dokonce nezákonného rozhodnutí. Nejvyšší soud vydal dne 13. 4. 2011 stanovisko (publikováno pod R 58/2011 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek), které vykládá uvedená ustanovení z pohledu odškodňování újmy způsobené nepřiměřenou délkou soudního řízení. Vzhledem ke specifickému charakteru správního řízení (délka, význam řízení pro účastníka apod.) však bude pro ně stanovisko výkladově využitelné jen v omezeném rozsahu. Není nicméně pochyb o tom, že zásadně může být odškodňována i nemajetková újma způsobená nečinností správních orgánů.

Zajímavý problém souběhu skutečné škody a ušlého zisku byl řešen¹⁰ v poměrech klasického nesprávného úředního postupu, spočívajícího v průtazích s vydáním kolaudačního rozhodnutí k provozovně, která byla zřízena za účelem výdělečné podnikatelské činnosti. Dovolací soud vyložil, že jde o samostatné nároky, na sobě nezávislé, které mohou vzniknout z téže škodní události, přičemž existence skutečné škody není předpokladem vzniku ušlého zisku a naopak. Okolnost, že při určení výše ušlého zisku se vychází z částky, kterou by za obvyklých okolností – nebýt škodní události – poškozený ze své činnosti získal, s přihlédnutím k nákladům, které by musel na dosažení těchto výnosů vynaložit, nevylučuje možnost vzniku skutečné škody. Náklady, které na dosažení zisku podnikatel vynaložil, získává totiž při své podnikatelské činnosti zpět, neboť k tomu, aby byl dosažen zisk, musí být příjem z podnikatelské činnosti vyšší než vynaložené náklady. Při stanovení výše ušlého zisku se vychází z celkových předpokládaných výnosů z podnikání snížených o předpokládané náklady. Ušlý zisk je tedy hypotetická kategorie a jeho výše je dána rozdílem mezi celkovým příjmem z podnikání a náklady potřebnými k dosažení tohoto příjmu, bez ohledu na to, zda tyto náklady byly poškozeným skutečně vynaloženy či nikoliv. Jestliže však poškozený vynaložil určité náklady, jež by k dosažení příjmů z podnikání sice sloužit mohly, avšak v důsledku škodní události k tomu nelsloužily a příjmem z podnikatelské činnosti nebyly uhrazeny, jde o skutečnou škodu, na jejíž náhradu má poškozený právo za podmínky, že

¹⁰ Poškozenému může vzniknout nárok na náhradu ušlého zisku, daný rozdílem celkových výnosů z podnikání a nákladů potřebných k jejich dosažení a zároveň i nárok na náhradu skutečné škody, spočívající ve vynaložení zbytečných nákladů. Rozsudek NS ze dne 28. 8. 2008, sp. zn. 25 Cdo 1233/2006 (PrRo 4/2009, s. 144).

vznik této újmy je v příčinné souvislosti se škodní událostí. Není proto vyloučeno, aby poškozenému ušel zisk (daný rozdílem hodnot celkových výnosů a nákladů potřebných k jejich dosažení) a současně mu vznikla skutečná škoda, spočívající ve vynaložení zbytečných nákladů.

Poměrně přísná je i odpovědnost za nesprávný úřední postup při vyznačení doložky právní moci na rozhodnutí, které ve skutečnosti právní moci dosud nenabýlo. Objektivní charakter odpovědnosti státu vede k závěru, že nejsou podstatné důvody (např. pochybení pošty při doručování rozhodnutí), nýbrž sama okolnost nesprávného vyznačení doložky. Ten, kdo se nesprávnou doložkou opatřeným exekučním titulem řídí, může zaznamenat citelné újmy na zbytečně vynaložených nákladech na exekuci apod.

Na druhé straně stojí ovšem případy, kdy je doložka vyznačena na rozhodnutí, které bylo později zrušeno a kdy absence rozhodnutí s určitým povolením je pocífována jako nepřípustná nečinnost. Například zrušením domněle pravomocného stavebního povolení ztrácí stavebník právo provádět výstavbu, které jím získal. Ušlý zisk ze zamýšleného pronájmu stavby (na rozdíl od nároku na náhradu vynaložených nákladů) však není ve vztahu příčinné souvislosti s nesprávně vyznačenou doložkou právní moci (ta nemožnost dosažení určitého příjmu nezaložila ani na ní nic nezměnila) ani s vydáním rozhodnutí, které bylo zrušeno a které ve stavebníku vyvolalo očekávání, že dosáhne určitého příjmu. Jestliže tedy stavebník tuto příležitost pozbyl v důsledku zrušení stavebního povolení, tj. v příčinné souvislosti s rozhodnutím, jímž bylo nezákonné rozhodnutí odstraněno, stát za škodu, jež vznikla následkem rozhodnutí, jímž bylo vadné rozhodnutí zrušeno, a byl tak napraven nezákonný stav, neodpovídá.¹¹ Škoda spočívající v hodnotě vymožené pohledávky nevzniká, byla-li provedena exekuce na majetek na základě nezrušeného exekučního titulu, byť s nesprávně vyznačenou doložkou právní moci.¹² Okolnost, že na základě nesprávně vyznačené doložky právní moci byla provedena exekuce na majetek účastníka, je nepříznivým důsledkem nesprávného úředního postupu, sama o sobě však škodu nepředstavuje. O odškodnitelnou majetkovou újmu by se mohlo jednat, jestliže nebyť této nesprávnosti, nedošlo by vůbec ke splnění rozhodnutím stanovené povinnosti, tj. bylo-li by prokázáno, že vymoženou částku nebyl účastník povinen svému dlužníku zaplatit a že tak učinil pouze v důsledku nesprávně vyznačené doložky právní moci.

¹¹ Ušlý zisk ze zamýšleného pronájmu bytové jednotky není ve vztahu příčinné souvislosti s nesprávně vyznačenou doložkou právní moci ani s vydáním stavebního povolení, které bylo zrušeno. Jestliže účastník pozbyl možnost dosažení určitého příjmu v důsledku zrušení stavebního povolení, stalo se tak v příčinné souvislosti s rozhodnutím, jímž bylo nezákonné rozhodnutí odstraněno. Usnesení NS ze dne 25. 1. 2011, sp. zn. 25 Cdo 4470/2008.

¹² Provedením exekuce na majetek na základě nezrušeného exekučního titulu, byť s nesprávně vyznačenou doložkou právní moci, nevzniká škoda spočívající v hodnotě vymožené pohledávky a stát za ni neodpovídá. Usnesení NS ze dne 21. 10. 2010, sp. zn. 25 Cdo 3618/2008.

4. PŘÍČINNÁ SOUVISLOST

Další neodmyslitelnou podmínkou vzniku odpovědnosti je vztah příčinné souvislosti, tzv. kauzální nexus, který je dán tam, kde vznikla škoda následkem nezákonného rozhodnutí či nesprávného úředního postupu, tedy je-li nezákonné rozhodnutí či nesprávný úřední postup a škoda ve vzájemném poměru příčiny a následku, a tudíž je-li doloženo, že nebýt jich, ke škodě by nedošlo. Bez ambice pokoušet se zde o teoretické zdůvodňování této právní a zčásti filozofické i fyzikální kategorie je třeba zdůraznit především to, že charakter újmy, jak je uplatňována poškozeným, musí být pečlivě zkoumán právě z hlediska příčinného vztahu, neboť v souvislosti s (i případně domnělým) nesprávným úředním postupem může být spojováno více dílčích nároků odlišného charakteru, které mají svůj samostatný skutkový a potažmo i právní základ a vykazují značné odlišnosti, právě pokud jde o to, zda jsou skutečně přímým důsledkem nečinnosti orgánu státu.

Ve sporu o náhradu škody, která měla být podle žaloby způsobena tím, že finanční úřad nevydal rozhodnutí o vrácení přeplatku na dani, dovolací soud dospěl k závěru, že nebylo-li dosud o žádosti správcem daně rozhodnuto postupem podle § 64 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, není tento postup ve vztahu příčinné souvislosti s újmou, která podle žaloby představovala právě částku, která nebyla dovolateli vrácena. Nárok na takové plnění totiž může založit pouze rozhodnutí příslušného orgánu o vrácení přeplatku (srov. povinnost správce daně o žádosti rozhodnout v § 64 odst. 7 tohoto zákona), nikoliv rozhodnutí soudu ve sporu o náhradu škody proti státu. Nárok odvozený od toho, že rozhodnutí správce daně nebylo vydáno ve stanovené či přiměřené lhůtě (újmou vyvolaná průtahy, nikoliv samotným faktem nevydání rozhodnutí), pak ve sporu podle vylíčení skutkových okolností v žalobě uplatněn nebyl.¹³

¹³ Nebylo-li dosud rozhodnuto o žádosti o vrácení přeplatku daně postupem správce daně podle předpisů o správě daní a poplatků, není tento postup ve vztahu příčinné souvislosti s újmou, vyčíslenou právě částkou, která nebyla žalobci vrácena; nárok na takové plnění může založit pouze rozhodnutí příslušného orgánu o vrácení přeplatku, nikoliv rozhodnutí soudu ve sporu o náhradu škody proti státu. Usnesení NS ze dne 30. 11. 2010, sp. zn. 25 Cdo 200/2008 (Soubor C 9373).

5. NEZÁKONNÉ ROZHODNUTÍ

Prvotní podmínkou druhé formy odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem veřejné moci, tj. odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, je existence rozhodnutí, jímž v konkrétní věci státní orgán aplikuje obecné pravidlo právní normy na jím posuzovaný případ a rozhoduje tak o oprávněních a povinnostech individuálních subjektů. Podle § 8 zákona však je nevyhnutelnou podmínkou odpovědnosti státu, aby pravomocné nebo bez ohledu na právní moc vykonatelné rozhodnutí bylo jako nezákonné zrušeno či změněno.¹⁴ Za jistý druh nečinnosti ve státní správě lze tedy považovat i situaci, kdy například došlo k odnětí licence, povolení k činnosti či jiného podobného oprávnění k provozování kvalifikované výdělečné činnosti rozhodnutím, které bylo následně zrušeno.

Rozhodnutí zakazující těžební podnikatelskou činnost, k níž již bylo vydáno příslušné povolení báňského úřadu, může být odůvodněno požadavkem ochrany přírody, konkrétně tím, že žalobce nesplnil povinnost, jíž bylo podmíněno vydání povolení, a byla tak ohrožena kvalita přírody tím, že nebyla provedena rekultivační opatření v povolení předpokládaná. Bylo-li v odvolacím řízení rozhodnutí o zákazu těžby zrušeno a věc vrácena k dalšímu řízení, avšak to již neskončilo meritorním rozhodnutím, je v takovém případě významný důvod, proč bylo řízení zastaveno; stalo-li se tak proto, že důvod takto vyvolaného řízení odpadl, resp. že povinnost, pro jejíž nesplnění byl zákaz vydán, byla následně splněna (podklady, které po něm byly vyžadovány, žalobce v průběhu dalšího řízení předložil), takže nebylo namístě v řízení o zákazu pokračovat, nelze dovozovat, že příčinou ztráty zisku z provozu kamenolomu byla nezákonnost zrušeného rozhodnutí.¹⁵

Z uvedeného je zřejmé, že pro posouzení, zda nezákonné rozhodnutí skutečně bylo příčinou uplatněné újmy, je významné, jakým způsobem skončilo řízení pokračující ve věci po zrušení nezákonného rozhodnutí. Stává se totiž, že i později vydané rozhodnutí obsahuje totožný výrok, který mělo rozhodnutí zrušené. Pak je obzvláště významné vylíčení charakteru újmy (může jít i o více dílčích nároků), aby bylo možno dovodit, že právě nezákonnost původního rozhodnutí bezprostředně vedla k tvrzené újmě.

¹⁴ Podmínkou odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím je, že toto pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem. Soud, rozhodující o žalobě na náhradu škody proti státu, není oprávněn posuzovat tvrzený nesoulad nezrušeného rozhodnutí se zákonem. Usnesení NS ze dne 2. 2. 2006, sp. zn. 25 Cdo 2162/2005 (Soubor C 4030).

¹⁵ Bylo-li v odvolacím řízení zrušeno rozhodnutí o zákazu těžby, avšak další řízení bylo zastaveno, protože poškozený následně splnil povinnost, pro jejíž nesplnění byl zákaz vydán, nebyla příčinou ztráty zisku z těžby nezákonnost zrušeného rozhodnutí. Rozsudek NS ze dne 18. 6. 2010, sp. zn. 25 Cdo 3911/2008 (ObchR 3/2011, s. 88).

Snížení majetkového stavu odnětím věci na základě rozhodnutí, které bylo pro nezákonnost zrušeno, nepředstavuje odškodnitelnou újmu, která by byla v příčinné souvislosti s nezákonným rozhodnutím, jestliže později vydané rozhodnutí, obsahující tentýž výrok, pro nezákonnost změněno ani zrušeno nebylo.¹⁶ Tak tomu bylo u nároku na náhradu škody, která měla spočívat ve snížení majetkového stavu o hodnotu zvířat odebraných účastníku na základě zrušeného rozhodnutí městského úřadu. Nicméně poté bylo v dalším řízení rozhodnuto shodně, takže za situace, kdy odebrání zvířat bylo provedeno na základě rozhodnutí, které bylo pro nezákonnost zrušeno, avšak později vydané rozhodnutí (pro nezákonnost nezrušené) obsahovalo tentýž výrok, nepředstavuje hodnota odebraných zvířat škodu, která by byla v příčinné souvislosti s nezákonným rozhodnutím, neboť žalobci byla zvířata odebrána důvodně a zákonně, byť na základě rozhodnutí pozdějšího, které pro nezákonnost změněno ani zrušeno nebylo. Ke vzniku škody odpovídající hodnotě zvířat na jeho straně proto nemohlo dojít. Svým způsobem je obdobný i požadavek osoby postižené nezákonností rozhodnutí o prohlášení konkurzu,¹⁷ byl-li po zrušení rozhodnutí o prohlášení konkurzu pro nezákonnost v dalším řízení znovu konkurz prohlášen, je pro odpovědnost státu významné, jak je vymezena škoda v žalobě a zda takto charakterizovaná újma je škodou v občanskoprávním smyslu (snížení majetkového stavu poškozeného), která je v příčinné souvislosti právě s nezákonným rozhodnutím o prohlášení konkurzu. I když žalobce v dovolání tvrdil, že následné rozhodnutí o prohlášení konkurzu bylo výsledkem nezákonnosti původního rozhodnutí, které umožnilo vůči ekonomicky zdravému subjektu postupy vedoucí k jeho finančnímu poškození natolik, že později již bylo prohlášení konkurzu opodstatněno a že došlo k prodeji majetku za nepřiměřeně nízkou cenu a k jeho poškození, bylo jinak z obsahu žaloby zřejmé, že tomu odpovídající nároky uplatněny nebyly. Nárok na náhradu škody, jak jej žalobce vymezil, spočíval především (s výjimkou nároku na náhradu za poškození stroje) v požadavku na zaplacení peněžního ekvivalentu za hodnotu věcí, které byly zpeněženy správcem konkurzní podstaty v průběhu řízení následujícího po vydání později zrušeného rozhodnutí o prohlášení

¹⁶ Snížení majetkového stavu odnětím věci na základě rozhodnutí, které bylo pro nezákonnost zrušeno, nepředstavuje odškodnitelnou újmu, která by byla v příčinné souvislosti s nezákonným rozhodnutím, jestliže později vydané rozhodnutí, obsahující tentýž výrok, pro nezákonnost změněno ani zrušeno nebylo. Rozsudek NS ze dne 19. 3. 2009, sp. zn. 25 Cdo 917/2007 (SoRo 9/2009, č. 99).

¹⁷ Byl-li po zrušení rozhodnutí o prohlášení konkurzu pro nezákonnost v dalším řízení znovu konkurz prohlášen, je pro odpovědnost státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím významné, jak je vymezena tím způsobená škoda v žalobě a zda takto charakterizovaná újma je škodou v občanskoprávním smyslu (snížení majetkového stavu poškozeného), která je v příčinné souvislosti právě s nezákonným rozhodnutím o prohlášení konkurzu. Rozsudek NS ze dne 8. 9. 2010, sp. zn. 25 Cdo 4379/2007 (ObchR 1/2011, s. 32).

konkurzu. Nebyl tedy požadován ani ušlý zisk (negativní dopad prohlášeného konkurzu na obchodní činnost) ani škoda na majetku či konkrétních věcech, nýbrž hodnota konkurzem postižených věcí.

6. ZÁVĚR

Z uvedeného je zřejmé, že nečinnost ve veřejné správě může mít různé podoby a formy a že se především velmi odlišnými způsoby projevuje ve sféře adresáta. Nelze-li nečinnosti čelit jinými prostředky, resp. nebyly-li dostatečně účinné a k nesprávnosti tohoto typu již došlo, následuje krajní řešení, jímž je náhrada škody tím způsobené, kterou poskytuje stát. Protože smyslem odpovědnosti státu je především odstranění již vzniklých následků, musí soud ve sporu o náhradu škody rozlišit formu odpovědnosti, dobrat se k závěru, o jakou nesprávnost šlo, a především precizně vyjádřit, jaký nepříznivý důsledek je s ní spojován a jaký charakter má uplatněný nárok. Jen tak je možno dobrat se k zákonnému a spravedlivému posouzení, zda požadované odškodnění má nahradit újmu, která byla skutečně v příčinné souvislosti s nečinností orgánu státu.

Rozlišování mezi přiměřeným zadostiučiněním a náhradou škody

JUDr. TEREZA NĚMCOVÁ-ČÁSLAVSKÁ

Kancelář veřejného ochránce práv

Anotace:

Autorka se zabývá porovnáním náhrady škody a náhrady nemajetkové újmy. Popisuje odlišnosti procedurálního postupu, podrobněji představuje stanoviska veřejného ochránce práv.

Klíčová slova: přiměřené zadostiučinění, náhrada škody, vyvratitelná domněnka, nemajetková újma.

Možnost žádat přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu byla do českého právního řádu včleněna zákonem č. 160/2006 Sb., kterým se mění 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), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, s účinností ode dne 27. 4. 2006. Jednalo se o reakci na kritiku Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“),¹ že v českém právním řádu chybí účinný právní prostředek nápravy před vnitrostátním orgánem, který by umožňoval stěžovat si na porušení povinnosti projednat věc v přiměřené lhůtě stanovené v čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv

¹ Viz např. rozhodnutí ESLP ve věci *HARTMAN proti České republice* ze dne 10. 7. 2003 (č. 53341/99) či rozhodnutí ve věci *METZLOVÁ proti České republice* ze dne 18. 4. 2006 (č. 38194/02), či rozhodnutí ESLP ve věci *PATTA proti České republice* ze dne 18. 4. 2006 (č. 12605/02).

a základních svobod,² jak ukládá čl. 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.³

Novelizováno bylo tak mimo jiné ustanovení § 13 zákona č. 82/1998 Sb., do kterého bylo nově vloženo, že za nesprávný úřední postup se rovněž považuje porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě. Při posuzování přiměřenosti délky řízení je třeba vzít v úvahu dvě složky práva na spravedlivý proces, a to zájem účastníka na rychlém vyřízení věci a na druhé straně zájem na řádném výkonu spravedlnosti.

Při hodnocení přiměřenosti délky řízení je třeba přihlížet (jak vyplývá z judikatury ESLP) ke konkrétním okolnostem individuálního případu a je třeba vzít v úvahu:

- **Složitost případu** – věc se zapojením mezinárodního prvku, skutkově složitou v závislosti na rozsahu předmětu plnění, složitou z hlediska důkazního či počtu stupňů soudní soustavy, ve kterých byla věc rozhodována apod.
- **Chování poškozeného** – k tíži poškozeného přitom není možné (v případě soudních průtahů) přičítat nepodání stížnosti na průtahy dle ustanovení § 164 odst. 1 zákona 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, či nevyužití ustanovení § 174a téhož zákona, tj. nepodání návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu.⁴
- **Postup příslušného orgánu veřejné moci během řízení** – jestli řízení probíhalo plynule bez delších období nečinnosti mezi jednotlivými úkony (např. dlouhá doba, která uplynula mezi jednotlivými jednáními, při předávání spisů mezi orgány, prodlevy při doručování apod.).
- **Význam předmětu řízení pro poškozeného** – určité druhy řízení mají pro účastníky větší význam, např. řízení trestní, opatrovnické, pracovněprávní spory, věci osobního stavu či sociálního zabezpečení, příp. je

² Čl. 6 odst. 1 Úmluvy zní: „Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Rozsudek musí být vyhlášen veřejně, avšak tisk a veřejnost mohou být vyloučeny buď po dobu celého nebo části procesu v zájmu mravnosti, veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v demokratické společnosti, nebo když to vyžadují zájmy nezletilých nebo ochrana soukromého života účastníků anebo, v rozsahu považovaném soudem za zcela nezbytný, pokud by, vzhledem ke zvláštním okolnostem, veřejnost řízení mohla být na újmu zájmům spravedlnosti.“

³ Čl. 13 Úmluvy zní: „Každý, jehož práva a svobody přiznané touto Úmluvou byly porušeny, musí mít účinné právní prostředky nápravy před národním orgánem, i když se porušení dopustily osoby při plnění úředních povinností.“

⁴ Viz např. rozhodnutí ESLP ve věci VOKURKA proti České republice, konečné rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 16. 10. 2007, č. 40552/05 (§ 55), či rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 5. 10. 2010, sp. zn.: 30 Cdo 4761/2009.

význam předmětu sporu dán i okolnostmi konkrétního případu, např. vysoký věk nebo zdravotní stav účastníka.⁵

1. NÁHRADA ŠKODY VS. NÁHRADA NEMAJETKOVÉ ÚJMY

Škoda je majetková újma vyjádřitelná v penězích spočívající ve zmenšení, snížení či jiném znehodnocení existujícího majetku poškozeného, jakož i ve vynaložení nákladů na odstranění tohoto znehodnocení.⁶ Stát nese odpovědnost za takto vzniklou škodu za předpokladu prokázání příčinné souvislosti mezi vzniklou škodou a zákonem předvídatelnou škodnou událostí (nezákonné rozhodnutí/nesprávný úřední postup). Naproti tomu nemajetkovou újmu je třeba rozumět negativní zásah do jiné než majetkové sféry konkrétní osoby, zejména do její osobnostní integrity (např. úzkost, obtíž, nejistota či jiná nemajetková újma). Nemajetkovou újmu není třeba prokázat, neboť vzniká již samotným porušením povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě a slouží ke kompenzaci stavu nejistoty, do níž byl poškozený v důsledku nepřiměřeně dlouhého jednání uveden.

Evropský soud pro lidská práva při posuzování nemajetkové újmy vychází ze „**silné, ale vyvratitelné domněnky**“, že nepřiměřená délka řízení způsobuje morální újmu a žádné důkazy v tomto ohledu nevyžaduje (újma vzniká samotným porušením práva).⁷

Nemajetkovou újmu způsobenou nesprávným úředním postupem (nezákonným rozhodnutím) je ale třeba **tvrdit**, tj. žádost (žaloba) by měla obsahovat co nejvýstižnější popis skutečností, na základě kterých měla poškozenému vzniknout nemajetková újma a uvedení toho, čeho se domáhá (vysvětlení motivace k uplatnění nároku).⁸ Popření tvrzení o nemajetkové újmě je pak na dotčeném ústředním orgánu státní správy (žalovaném), jenž má ke své obraně a ke svému zájmu povinnost uvést skutečnosti vylučující pravdivost tvrzení takového škodního předpokladu (nároku). Je tedy věcí státu, zda se na základě okolností konkrétního případu pokusí danou

⁵ Viz např. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 15. 12. 2010, sp. zn.: 30 Cdo 2138/2009.

⁶ Viz Pl. ÚS 18/01, ze dne 30. 4. 2002.

⁷ Viz např. rozhodnutí Velkého senátu ESLP ve věci *APICELLA proti Itálii* ze dne 29. 3. 2006, č. 64890/01, bod 93; Nález Ústavního soudu ze dne 18. 5. 2010, II. ÚS 862/2010, či rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 23. 9. 2010 (sp. zn.: 30 Cdo 958/2009), rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 5. 10. 2010 (sp. zn.: 30 Cdo 4761/2009).

⁸ Viz např. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 5. 10. 2010 (sp. zn.: 30 Cdo 4761/2009) či rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 23. 9. 2010 (sp. zn.: 30 Cdo 958/2009). Současně je možné poukázat na Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011 (sp. zn.: Cpjn 206/2010) s. 14.

domněnku vyvrátit.⁹ Naproti tomu u náhrady škody leží důkazní břemeno na poškozeném, který má povinnost prokázat a doložit, že mu nesprávným úředním postupem (nezákonným rozhodnutím) vznikla, byla způsobena škoda a v jaké výši.

O náhradu škody je možné žádat až po ukončení řízení, neboť teprve poté je většinou poškozený schopen vyčíslit a prokázat výši způsobené škody. Přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu lze naopak přiznat, i pokud řízení, v němž došlo k nesprávnému úřednímu postupu, nebylo dosud pravomocně skončeno.

2. STANOVENÍ VÝŠE PŘIMĚŘENÉHO ZADOSTIUCINĚNÍ ZA VZNIKLOU NEMAJETKOVOU ÚJMU

Při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění, v případech, kdy nemajetková újma vznikla nesprávným úředním postupem, je třeba přihlídnout k závažnosti vzniklé újmy a k okolnostem, za nichž k nemajetkové újmě došlo, a to (obdobně jako u posuzování přiměřenosti délky řízení) k:

- celkové délce řízení;
- složitosti řízení;
- jednání poškozeného, kterým přispěl k průtahům v řízení, a k tomu, zda využil dostupných prostředků způsobilých odstranit průtahy v řízení;
- postupu orgánů veřejné moci během řízení;
- významu předmětu pro poškozeného.

Dospěje-li orgán státní správy (soud) k závěru, že v konkrétním případě došlo k porušení práva na přiměřenou délku řízení (nesprávnému úřednímu postupu), je třeba, aby zvážil, zda je dostatečné konstatování porušení tohoto práva či zda je třeba přiznat poškozenému přiměřené zadostiučinění v penězích. Evropský soud pro lidská práva přitom jen zcela výjimečně nepřiznává přiměřené zadostiučinění v penězích.

Je třeba si uvědomit, že ustanovení § 31a zákona č. 82/1998 Sb.¹⁰ poskytuje „pouze“ následnou kompenzaci za již vzniklou nemajetkovou újmu.

⁹ Viz např. zmiňované rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 23. 9. 2010 (sp. zn.: 30 Cdo 958/2009).

¹⁰ „(1) Bez ohledu na to, zda byla nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem způsobena škoda, poskytuje se podle tohoto zákona též přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu.

(2) Zadostiučinění se poskytne v penězích, jestliže nemajetkovou újmu nebylo možno nahradit jinak a samotné konstatování porušení práva by se nejevilo jako dostačující. Při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění se přihlídně k závažnosti vzniklé újmy a k okolnostem, za nichž k nemajetkové újmě došlo.

(3) V případech, kdy nemajetková újma vznikla nesprávným úředním postupem podle ustanovení § 13 odst. 1 věty druhé a třetí nebo ustanovení § 22 odst. 1 věty druhé a třetí, přihlídně

Je tak žádoucí, aby byla vzniklá nemajetková újma **poskytována rychle, v zásadě v penězích a v dostatečné výši.**¹¹

se při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění rovněž ke konkrétním okolnostem případu, zejména k

a) celkové délce řízení,

b) složitosti řízení,

c) jednání poškozeného, kterým přispěl k průtahům v řízení, a k tomu, zda využil dostupných prostředků způsobilých odstranit průtahy v řízení,

d) postupu orgánů veřejné moci během řízení a

e) významu předmětu řízení pro poškozeného.“

¹¹ Viz např. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 20. 10. 2010 (sp. zn.: 30 Cdo 1337/2010) či již zmiňované Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011 (sp. zn.: Cpjn 206/2010) s. 15.

Odpovědnost státu za nesprávný úřední postup podle zákona č. 82/1998 Sb. při provádění srážek z důchodu Českou správou sociálního zabezpečení na základě usnesení soudu o nařízení exekuce nebo exekučního příkazu

Mgr. et Mgr. JIŘÍ HRUBÝ

Kancelář veřejného ochránce práv

Anotace:

Príspevek se věnuje analýze odpovědnosti státu za nesprávný úřední postup při provádění srážek z důchodu Českou správou sociálního zabezpečení (ČSSZ), odpovědnosti ČSSZ jako plátcem mzdy.

Klíčová slova: Česká správa sociálního zabezpečení, odpovědnost za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem, srážky z důchodu, přiměřené zadostiučinění.

1. ÚVOD

Veřejný ochránce práv se ve své činnosti dlouhodobě a opakovaně setkává s nesprávným postupem České správy sociálního zabezpečení (ČSSZ) při provádění srážek z důchodu na základě soudního rozhodnutí nebo exekučního

příkazu. Na ochránce se obrazení zejména povinní se stížnostmi na nečinnost či prodlení ČSSZ při provádění srážek z důchodu, který má nepříznivé důsledky v jejich právní sféře.

Z hlediska skutkového se jedná nejčastěji o následující situace:

1. zařízení srážek z důchodu podle pravomocného rozhodnutí s několika-měsíčním zpožděním,
2. neoprávněné deponování sražených částek v době, kdy již mají být poukázány exekutorovi či oprávněnému nebo
3. neukončení provádění srážek v případech, kdy je dluh již uhrazen.

V případě opožděného započítání se srážkami nebo neoprávněného deponování sražených částek pak může dojít (a v některých případech dochází) k tomu, že oprávněný zvolí jiný způsob exekuce, který zasahuje do právní sféry oprávněného mnohem intenzivnějším způsobem (např. prodej movitých věcí či v krajním případě exekuci prodejem nemovitosti). Důsledky nesprávného postupu plátce důchodů jsou pak pro povinného vskutku fatální.

V těchto případech, obrátí-li se povinný na veřejného ochránce práv, působí ochránce na ČSSZ prostředky podle zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů k tomu, aby stav, který je v rozporu s právem, ukončila. Poté, co se tak stane, ochránce informuje povinného (příjemce důchodu) o možnosti uplatnit vůči státu nárok na náhradu škody nebo přiměřené zadostiučinění podle zákona 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, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „zákon č. 82/1998 Sb.“). Úřadem příslušným k vyřízení žádosti o odškodnění je podle ustanovení § 6 odst. 2 písm. b) zákona č. 82/1998 Sb. Ministerstvo práce sociálních věcí (dále také jen „MPSV“ nebo „ministerstvo“).

Žadatelé o odškodnění formou přiměřeného zadostiučinění, kteří se obrátili v souladu s doporučením veřejného ochránce práv na MPSV, však byli v rámci předběžného uplatnění nároku podle ustanovení § 14 zákona č. 82/1998 Sb. neúspěšní. Ministerstvo odmítá samotnou možnost aplikace citovaného zákona na právní vztah mezi povinným (příjemcem důchodu) a ČSSZ (jeho plátcem), který v okamžiku realizace soudního rozhodnutí či exekučního příkazu prováděním srážek z důchodu nepovažuje za vztah vrchnostenský, nýbrž za vztah, v němž oba subjekty vystupují v rovném postavení. Odpovědnost za škodu v tomto vztahu se tudíž dle názoru MPSV řídí ustanoveními § 420 a násl. občanského zákoníku a institut přiměřeného zadostiučinění nelze vůbec využít.

V dalším textu se věnuji teoretickým východiskům obou variant, jakož i pozitivním a negativním důsledkům pro uplatňování nároků vyplývajících z odpovědnosti státu za škodu, které oba právní režimy přinášejí.

2. ODPOVĚDNOST ČSSZ JAKO PLÁTCE MZDY PODLE USTANOVENÍ § 420 A NÁSL. OBČANSKÉHO ZÁKONÍKU

2.1 Hmotněprávní aspekty

Přestože nesdílím teoretická východiska zastávaná MPSV, pro účely srovnání obou odpovědnostních režimů vyjdu v této části příspěvku z hypotetického předpokladu, že ČSSZ vystupuje vůči povinnému (příjemci) důchodu jako kterýkoliv jiný plátce mzdy, tedy v rovném postavení, od něž se odvíjí právní úprava odpovědnosti ČSSZ v případě, že poruší normy civilního práva procesního. Typicky jde o porušení ustanovení § 283 o. s. ř. (nezapočetí provádění srážek od okamžiku doručení usnesení o nařízení výkonu rozhodnutí) nebo ustanovení § 284 o. s. ř. (neukončení srážek, jakmile je pohledávka uspokojena).¹

V daném případě půjde tedy o subjektivní odpovědnost za škodu s možností exkulpace podle ustanovení § 420 občanského zákoníku. Předpoklady vzniku této odpovědnosti budou:

- porušení právní povinnosti (protiprávní úkon),
- vznik škody (majetkové újmy – s výjimkou škody na zdraví),
- příčinná souvislost mezi protiprávním úkonem a vznikem škody,
- zavinění (ve formě úmyslu či nedbalosti, postačí i nevědomé).

V případě, že ČSSZ nezapočne se srážkami ihned po doručení usnesení soudu, je naplněn první předpoklad odpovědnosti za škodu – protiprávní úkon. Škoda povinnému ovšem vznikne pouze v případě, že si např. v období, kdy mu ČSSZ již srážela prostředky z důchodu protiprávně, vzal půjčku (škodou by pak byla zřejmě částka úroků, neboť částku rozdíl mezi důchodem, který náležel, a důchodem, který byl skutečně vyplacen, již obdržel), tj. vznikla mu majetková újma. I v takovém případě ovšem bude muset povinný prokázat, že důvodem, hlavní příčinou, uzavření úvěrové smlouvy bylo snížení důchodu o částku, která mu právem náležela. Odškodnění za imateriální újmu, kterou utrpěl tím, že mu důchod nebyl po určitou dobu poskytován v zákonné výši a dostal se tak do existenčních potíží, požadovat nemůže.

Ačkoliv obecná odpovědnost v občanském zákoníku je postavena na presumpci zavinění ve formě nevědomé nedbalosti,² ČSSZ by se teoreticky mohla exkulpat, pokud by prokázala, že při jejím jednání nešlo ani o nevědomou nedbalost. Jelikož je ČSSZ správním úřadem, který zodpovídá za řádnou výplatu důchodu, je její povinností učinit taková opatření, aby

¹ Analogicky lze popsat protiprávní jednání plátce důchodu podle exekučního řádu.

² Švestka, J., Spáčil, J., Škárová, M., Hulmák, M. a kol. *Občanský zákoník I. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1210.

i povinnosti vyplývající z civilního procesního práva dokázala plnit řádně a včas. Pokud se tak z různých organizačních příčin neděje, má její jednání z hlediska zavinění buď charakter nepřímého úmyslu, nebo vědomé nedbalosti. Vyvrátit presumpci „nejmírnější“ formy zavinění v případě, kdy jsou naplněny jeho „těžší“ formy, bude v praxi obtížné, ne-li nemožné.

Jak vyplývá z výše uvedeného, jsou s uplatněním odpovědnosti za nesprávný postup při výkonu rozhodnutí spojeny 2 značně nepříznivé důsledky:

- Povinný nemůže uplatnit nárok na zadostiučinění v penězích za utrpěnou nemajetkovou újmu, byť je z jeho strany z důvodu nenaplnění oprávnění pobírat důchod v zákonné výši taková újma pocítována.
- Povinný musí prokázat příčinnou souvislost mezi vznikem škody a protiprávním jednáním.

Za dílčí pozitivní závěr lze snad označit skutečnost, že možnost ČSSZ vyvinut se z obecné odpovědnosti za škodu v případě porušení norem civilního práva procesního je prakticky vyloučena.

2.2 Procesní aspekty

Přistoupíme-li na názor, že odpovědnost ČSSZ jako plátce důchodu se řídí toliko obecnými ustanoveními občanského zákoníku o odpovědnosti za škodu, má tato skutečnost i významné procesní aspekty. Jelikož se v daném režimu neuplatní zákon č. 82/1998 Sb., žalovanou bude Česká republika, za kterou bude jednat její organizační složka – Česká správa sociálního zabezpečení. Nesprávné označení organizační složky však není vadou žaloby a nemělo by vést k jejímu zamítnutí. Soud je povinen sám posoudit, která organizační složka zde jedná za stát.

Jelikož půjde o „běžné“ občanskoprávní řízení na peněžitě plnění, bude se soudní poplatek řídit položkou 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, tj. u peněžitého plnění do 20 000 Kč bude činit částku 1000 Kč a v částce vyšší než 20 000 Kč bude činit 5 % z této částky.³

3. ODPOVĚDNOST ČSSZ PODLE ZÁKONA č. 82/1998 Sb.

3.1 Hmotněprávní aspekty

Základní tezí, ze které vycházím v této části příspěvku, je přesvědčení, že ČSSZ i při provádění srážek z důchodu vystupuje vůči příjemci důchodu ve vrchnostenském postavení, odpovědnost za škodu způsobenou příjemci

³ Podle právního stavu k 7. říjnu 2011, tj. ve znění zákona č. 218/2011 Sb.

důchodu porušením právních předpisů při provádění výkonu rozhodnutí srážkami se tedy řídí zákonem č. 82/1998 Sb.⁴

Uvedený názor vychází ze skutečnosti, že Česká správa sociálního zabezpečení je podle zákona č. 582/1991 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, správním úřadem s celostátní územní působností, do jejíž věcné působnosti náleží správa na úseku sociálního pojištění. Do pravomoci ČSSZ náleží mj. zařizování výplaty dávek důchodového pojištění. ČSSZ tedy při výplatě důchodu plní povinnosti, které jí vyplývají z veřejnoprávních předpisů, uplatňuje svou působnost a pravomoc, tedy vystupuje vůči příjemci důchodu ve vrchnostenském postavení.

Ani v situaci, kdy ČSSZ provádí srážky z důchodu na základě rozhodnutí soudu, soudního exekutora, správce daně či jiného orgánu veřejné správy (dále obecně jako „exekuční řízení“), se neocitá vůči příjemci důchodu (povinnému) v rovném postavení. ČSSZ nelze ztotožňovat s jakýmkoliv „běžným“ plátcem mzdy, typicky zaměstnavatelem. Zatímco v případech, kdy je plátcem mzdy zaměstnavatel, je primární právní vztah mezi plátcem mzdy a zaměstnavatelem soukromoprávním, tedy i vztah v rámci exekučního řízení je vztahem rovným, v případech, kdy je plátcem jiného příjmu nahrazujícího mzdu⁵ správní úřad, tomu tak není. V těchto případech je primární vztah mezi příjemcem dávky (povinným) a správním úřadem vztahem vrchnostenským a způsob vzniku povinnosti správního úřadu provádět exekuční srážky jiného příjmu povinného na povaze tohoto vztahu nic nemění.

Skutečnost, že povinnost založená ČSSZ při exekučním řízení vyplývá z předpisů občanského práva procesního, není v daném případě rozhodná. V daném případě totiž stát nevystupuje v primárním právním vztahu jako právnická osoba soukromého práva (např. jako kontrahent, zaměstnavatel), ale v rámci výkonu pravomoci správního úřadu, tj. jako subjekt veřejné správy, tedy vrchnostensky.⁶

Odpovědnost za škodu způsobenou ČSSZ v uvedených situacích je odpovědností státu za škodu způsobenou výkonem veřejné moci. Jedná se

⁴ Srov. Stanovisko veřejného ochránce práv k možnosti uplatnění zákona č. 82/1998 Sb. na postupy České správy sociálního zabezpečení při provádění srážek z důchodu na základě usnesení soudu o nařízení exekuce nebo exekučního příkazu, citováno z webové stránky http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/socialni_zabezpeceni/5899-10-TNC-ZSO.pdf

⁵ Typicky důchod, dávky nemocenského pojištění, podpora v nezaměstnanosti, dávky státní sociální podpory a jiné příjmy uvedené v ustanovení § 299 o. s. ř.

⁶ Srov. nález Ústavního soudu ČR, sp. zn. II. ÚS 1612/09 ze dne 23. 2. 2010, v němž Ústavní soud považuje úkoly, které plynou státu ze zákona č. 82/1998 Sb., za výkon veřejné moci, tj. stát vůči poškozenému nevystupuje v rovném postavení. Ústavní soud zde vyjádřil názor, že „... Jen volba způsobu úpravy některých otázek (subsidiární aplikací občanského zákoníku) nemůže učinit platným závěr, že se stát ocitá v řízení o náhradu škody v rovnoprávním postavení s poškozeným.“

tedy o odpovědnost absolutní, tj. objektivní bez možnosti liberace (srov. ustanovení § 2 zákona č. 82/1998 Sb.).

Předpoklady pro vznik této odpovědnosti jsou:

- porušení právní povinnosti (protiprávní úkon),
- vznik škody (majetkové nebo nemajetkové újmy),
- v případě náhrady škody příčinná souvislost mezi protiprávním úkonem a majetkovou škodou.

Protiprávní úkon je dán, jak již bylo uvedeno v předchozí části, porušením norem civilního práva procesního (§ 283 o. s. ř. nebo ustanovení § 284 o. s. ř.). Z hlediska zákona č. 82/1998 Sb. půjde v daném případě o nesprávný úřední postup podle ustanovení § 13. Citované ustanovení komplexní definici nesprávného úředního postupu neobsahuje, s výjimkou porušení povinnosti učinit úkon v přiměřené lhůtě. Je tomu tak zejména z důvodu rozmanitosti situací, které mohou v oblasti veřejné správy nastat. Přesto bývá nesprávný postup rámcově definován alespoň názory doktríny, např. Hendrych⁷ uvádí: *„Nesprávný postup však musí být především postupem ‚úředním‘, tedy postupem přímo souvisejícím s realizací určité veřejnoprávní působnosti autoritativní povahy, ať již jde o výkon práv, nebo plnění povinností. Může jít např. o různé úkony při výkonu správního dozoru nebo při nuceném výkonu rozhodnutí (exekuci), o plnění povinností vůči osobám, které byly z různých důvodů zbaveny osobní svobody (pokud jde o jejich zdravotní stav, jejich majetek atd.), o činnost orgánů veřejné správy jako opatrovníka nezletilého dítěte (§ 27 občanského zákoníku) apod.“*

Dle mého názoru pak není rozhodující, zda jde o porušení povinnosti stanovené v předpisech veřejného práva nebo v předpisech soukromoprávních. Rovněž není rozhodné, zda jde o předpisy práva hmotného či práva procesního. Na podporu tohoto názoru lze rovněž uvést názory zmíněné v odborné literatuře, např. Vojtek⁸ uvádí: *„Stát odpovídá rovněž za nesprávný úřední postup opatrovníka dětí (jímž byl ustanoven státní orgán), který nedostatečně plnil svoji funkci a tím způsobil, že nezletilé děti přišly o výživné, dále za chybný postup věznice při výkonu srážek na základě soudního výkonu rozhodnutí, při ponechání odsouzeného ve výkonu trestu nad výměru stanovenou rozsudkem anebo při vykonání trestu odnětí svobody, ač se na odsouzeného vztahovala amnestie apod. (...) Z uvedených příkladů je zřejmé, že podle konkrétních okolností může být nesprávný úřední postup představován **jakoukoliv činností spojenou s výkonem pravomocí státního orgánu**, dojde-li při ní nebo v jejím důsledku k porušení pravidel předepsaných právními normami pro jeho počínání nebo k porušení pořádku určeného*

⁷ Hendrych, D. a kol. *Správní právo*. 7. vydání, Praha 2009, s. 650.

⁸ Vojtek, P. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. 2. vydání, Praha 2007, s. 97.

povahou a funkcí postupu. Aby šlo o postup ‚úřední‘ musí tak postupovat osoby, které plní úkoly státního orgánu, a tento postup musí sloužit výkonu státní moci.“

Pokud jde o **vznik škody**, v případě, že příjemce důchodu žádá náhradu škody dle zákona č. 82/1998 Sb., musí vzniklou škodu, stejně jako v případě požadavku náhradu škody podle obecných ustanovení občanského zákoníku, nejen tvrdit, ale i doložit a prokázat. V případě požadavku na přiměřené zadostiučinění bude důkazní postavení žadatele jednodušší, neboť dle judikatury Evropského soudu pro lidská práva (ESLP), která se vztahuje k porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě (čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod) se v případě nepřiměřené délky soudního řízení vznik imateriální újmy předpokládá,⁹ postačí, pokud poškozený, který žádá přiměřené zadostiučinění, bude vzniklou nemajetkovou újmu pouze tvrdit. Judikaturu ESLP k porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě lze bezpochyby aplikovat i na průtahy ve správním řízení,¹⁰ resp. na situaci, kdy správní orgán měl učinit určitý úkon ve stanovené lhůtě a neučinil tak – tedy i případ provádění srážek z důchodu.

Otázka **příčinné souvislosti** a jejího prokázání pak bude relevantní pouze v případě požadavku na poskytnutí náhrady škody, nikoliv u přiměřeného zabezpečení.

3.2 Procesní aspekty

Vydeme-li z předpokladu, že odpovědnost státu za nesprávný postup České správy sociálního zabezpečení při provádění srážek z důchodu se řídí zákonem č. 82/1998 Sb., pak poškozený, který požaduje od státu náhradu škody či přiměřené zadostiučinění za nesprávný úřední postup, musí obligatorně využít předběžné uplatnění nároku u Ministerstva práce a sociálních věcí (srov. ustanovení § 14 ve spojení s § 6 Zákon č. 82/1998 Sb.).

V případě, že poškozený se neobrátil na příslušné ministerstvo se žádostí o předběžné projednání nároku a bude se ho domáhat podáním žaloby u příslušného soudu, půjde o odstranitelný nedostatek řízení a soud by měl v souladu s ustanovení § 104 o. s. ř. učinit vhodná opatření, tj. zejména vyzvat žalobce, aby svůj nárok u příslušného ministerstva ve stanovené lhůtě uplatnil.¹¹

⁹ Apicella proti Itálii, rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 29. 3. 2006, stížnost č. 64890/01.

¹⁰ Srov. Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu České republiky ze dne 13. 4. 2011, Cpjn 206/2010 – v části 1. Počátek řízení se určuje i okamžik zahájení správního řízení podle správního řádu.

¹¹ Vojtek, P. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 111.

Žalovaným bude v daném případě Česká republika, za kterou jedná příslušné ministerstvo podle § 6 Zákon č. 82/1998 Sb. Jak již bylo uvedeno v části 2.2, vzhledem k zásadě *tura novit curia* by však žalobci nemělo být na újmu, pokud nesprávně označí příslušnou organizační složku státu.

Z hlediska poplatkové povinnosti pak bude pro poškozeného řešení jeho nároků v režimu zákona č. 82/1998 Sb. příznivější, neboť podle ustanovení § 11 odst. 1 písm. m) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů se od poplatku osvobozují řízení ve věcech náhrady škody nebo jiné újmy způsobené při výkonu veřejné moci nesprávným úředním postupem.

4. ZÁVĚR

Srovnání odpovědnosti plátce důchodu podle obecných ustanovení občanského zákoníku a podle zákona č. 82/1998 Sb. ukazuje, že jak hmotně-právní, tak procesní postavení příjemce důchodu poškozeného nesprávným úředním postupem při provádění srážek z důchodu je příznivější, pokud se odpovědnost za škodu řídí zákonem č. 82/1998 Sb. Tento závěr plně koresponduje se vztahem mezi plátcem důchodu a jeho příjemcem, který nelze považovat za rovný, nýbrž vrchnostenský. Skutečný spor mezi oběma nastíněnými právními názory bude předmětem rozhodování civilních soudů, od nichž očekávám, že se kvalifikovaně vypořádají jak s argumenty plátce důchodu o aplikovatelnosti obecných ustanovení občanského zákoníku, tak s argumenty příjemců důchodu o aplikovatelnosti zákona č. 82/1998 Sb.

Veřejnoprávnost procesu předběžného posouzení nároku na odškodnění

Mgr. KATEŘINA VALACHOVÁ, Ph.D.

Kancelář veřejného ochránce práv

Veřejný ochránce práv na podzim minulého roku formuloval Desatero dobré praxe pro vyřizování žádostí o odškodnění.

Z řady podnětů, které obdržel, zjistil, že zřejmě mechanismus předběžného posouzení žádostí o odškodnění neprobíhá tak, jak by měl. Stěžovatelé většinou popisovali, že ačkoliv požádali o odškodnění příslušný ústřední orgán státní právy, tak jak jim to ukládá zákon č. 82/1998 Sb.,¹ ministerstva na tyto žádosti nereagují, neodpovídají, pokud odpovídají, tak negativně, své závěry neodůvodňují, v některých případech se dokonce odkazují na absolutní nemožnost dobrovolného plnění s odkazem na zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, nebo s odkazem na to, že nemají dostatečné finanční prostředky ve svých rozpočtových kapitolách.

To veřejného ochránce práv vedlo k tomu, že formuloval v listopadu 2010 „Desatero dobré praxe pro posouzení žádosti o odškodnění“, které současně zveřejnil.² Proto je pouze stručně shrnu a nebudu je detailně rozebírat, protože seznámit se s nimi podrobně můžete na webových stránkách veřejného ochránce a udělat si svůj názor.³

Veřejný ochránce práv a jeho pověřeni právníci navštívili, poté co Desatero zformuloval a zveřejnil tak, aby nejenom ministerstva, ale především občané věděli, jaký postup mají právo žádat po ústředních orgánech státní správy při vyřizování žádostí o odškodnění, devět ministerstev. Zjistili odlišnosti v procesní praxi, a to jak z hlediska organizace, lhůt, komunikace

¹ 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), ve znění pozdějších právních předpisů

² „Desatero dobré praxe podle ombudsmana pro posouzení žádostí o odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup“, <http://www.ochrance.cz>

³ Poznámka editorů: Celý text Desatera dobré praxe pro posouzení žádostí o odškodnění s rozšířeným odůvodněním pro účely sborníku je zařazen jako jedna z jeho příloh.

například při dokládání dokladů o tom, zda škoda vznikla či nevznikla, zda vznikla nehmotná újma, dále zjistili nedostatečné rozlišování procedurálního postupu posuzování žádosti o náhradu škody a žádosti o přiměřené zadostiučinění. Zjistili také velké rezervy ve statistickém zpracování dat. Ministerstva nemají podrobnou představu o tom, v jakých případech vyplácejí odškodnění, nezobecňují, nepátrají po příčinách vzniku nečinnosti, nemají příliš propracovaná systémová opatření, jak příčiny nečinnosti v rámci veřejné správy odstraňovat.

Velké rozdíly zjistili také ve způsobu nahlížení na proces předběžného posouzení nároku na odškodnění, kdy některá z ministerstev nazírají ve své praxi na proces posuzování žádosti o odškodnění jako na proces soukromoprávní (civilní). Z rozhovorů s pracovníky ministerstev vyplynulo, že pokládají za správné, když se dobrovolné plnění nepřiznává, ač existují podklady ve spise svědčící o oprávněnosti žádosti, tj. o nečinnosti či nesprávném úředním postupu, protože vnímají proces posouzení žádosti a postavení státu a žadatele jako osob v rovném postavení. Pokládají z úřední praxe za žádoucí, a často to takto vnímají jako zadání ze strany vedení ministerstva, aby dobrovolné plnění vypláceno nebylo. Rozhodnout o nároku má pouze soud.

Na dnešní konferenci bych ráda představila to, jak ochránce vlastně nazírá na předběžné posouzení nároku na odškodnění.

Veřejný ochránce práv nazírá na předběžné posouzení nároku na odškodnění jako na proces veřejnoprávní. Domnívá se, že v rámci posouzení těchto žádostí stát není v rovném postavení vůči žadateli a naopak má určité povinnosti postupovat nejenom podle zásad správního řízení, tak jak mu ukládá správní řád, ale odvozeně následně i v souladu s principy dobré správy, kterými jsou mimo jiné i princip včasnosti nebo princip předvídatelnosti.

Veřejný ochránce práv se opírá o judikaturu Ústavního soudu. Ústavní soud mimo jiné konstatoval: *„Nebýt čl. 36 odst. 3 a 4 Listiny základních práv a svobod, provedeného zákonem 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), neexistoval by ve unitrostátním právním řádu podklad, který by umožňoval poškozenému domáhat se práva na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. Již z citovaného článku Listiny základních práv a svobod plyne nezbytnost zvláštní veřejnoprávní regulace; důvodem je – na rozdíl od jiných subjektů práva – zvláštní funkce veřejné správy, specifické vztahy a situace, v nichž působí. Automatická aplikabilita právní úpravy odpovědnosti za škodu, vyjádřené v občanském zákoníku jakožto základním kodexu upravujícím soukromoprávní*

vztahy, je tak vyloučena. Zcela jinou otázkou je však konstrukce zvolená českým zákonodárcem, kdy veřejnoprávní předpis (zákon č. 82/1998 Sb.) z důvodu legislativní techniky umožňuje, aby byl na právní vztahy jím upravené subsidiárně použit občanský zákoník. Jen volba způsobu úpravy některých otázek nemůže učinit platným závěr, že se stát (resp. i územní celky v samostatné působnosti) ocitá v řízení o náhradu škody v rovnoprávném postavení s poškozeným; v opačném případě by totiž bylo nutné dovodit i autonomii vůle státu, nebo jeho právo obracet se v těchto otázkách i na Ústavní soud, čemuž nemůže být přisvědčeno. Z uvedeného plyne i možnost zákonodárce upravit otázku ‚splatnosti‘ náhrady škody způsobené při výkonu veřejné moci odchylně od občanského zákoníku, aniž by tím byl dotčen princip rovnosti mezi věřiteli (poškozenými), obecně vyjádřený čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.⁴

V obdobném duchu pokračoval Ústavní soud, když v plénu potvrdil, že celou řadu zvláštních forem odpovědnosti státu není možné vykládat tak, jak jsou známy z občanskoprávní odpovědnosti za škodu.⁵

Část odborné veřejnosti se přiklání dokonce k názoru, že celý odpovědnostní vztah mezi státem a jednotlivcem odvozený od nezákonného rozhodnutí či nesprávného úředního postupu je vztahem veřejnoprávním.⁶

Případné odkazy na důvodovou zprávu zákona č. 82/1998 Sb. jako argument pro přisvědčení o výlučné civilní povaze procesu předběžného posouzení nároku o odškodnění je třeba v tomto srovnání zamítnout jako liché.

Z důvodů výše uvedených je třeba postup ministerstev a jiných ústředních správních úřadů při předběžném posouzení nároku chápat jako výkon veřejné správy *sui generis*. Podle ustanovení § 177 odst. 1 správního řádu je třeba respektovat alespoň základní zásady činnosti správních orgánů (ustanovení § 2–8 správního řádu),⁷ a možné je též poměrování těchto postupů skrze principy dobré správy.⁸

Pro veřejnoprávnost procesu posuzování žádosti o odškodnění svědčí také to, že zákon o odškodnění je realizací čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.⁹ Tento článek Listiny předpokládá současně v odst. 4, že

⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 23. 2. 2010, sp. zn. II ÚS 1612/09.

⁵ Plenární nález Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2011, sp. zn. Pl. US 11/10.

⁶ Eliška Wagnerová, Vojtěch Šimíček, Tomáš Langášek, Ivo Pospíšil a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 725 a násled.

⁷ „Základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v ustanoveních § 2 až § 8 se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.“

⁸ Ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

⁹ Ustanovení čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod: „Každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem“.

podmínky a podrobnosti jeho uplatnění stanoví zákon. Předběžné uplatnění nároku je podle zákona o odškodnění podmínkou pro následné podání žaloby o náhradu škody u civilního soudu. Přitom tím není nikterak zkrácena či omezena možnost státu uzavřít dohodu o narovnání či přistoupit k soudnímu smíru později.

Jedním z důvodů předběžného uplatnění nároku u ministerstva či jiného ústředního orgánu státní správy v případě nezákonného rozhodnutí či nesprávného úředního postupu je také zjištění příčin nezákonnosti postupu státu, jejich odstranění a zabránění jejich opakování. Tomu odpovídá jeden z bodů Desatera dobré správní praxe¹⁰ formulovaného veřejným ochráncem práv.

Nicméně aby byla šetřena podstata a smysl čl. 36 odst. 3 Listiny, nemůže se podle mého názoru jednat o jediný smysl předběžného uplatnění nároku, který by popíral povahu Listinou garantovaného práva jako veřejného subjektivního práva jednotlivce. Základním je zajištění satisfakce poté, co byl jednotlivce postižen nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Primární je vztah mezi státem a jednotlivcem, kdy stát porušil jeden ze základních principů výkonu moci, a to je princip zákonnosti. V takovém případě je namístež klást na proces posuzování a vyřizování žádostí o odškodnění takové požadavky, které zajistí předvídatelnost a transparentnost postupu státu při předběžném posouzení nároku o odškodnění. Je třeba si totiž uvědomit, že stát v tomto procesu vystupuje z povahy věci vrchnostensky, jako v předchozím vztahu, v němž vydal nezákonné rozhodnutí nebo se dopustil nesprávného úředního postupu. Ačkoliv jednotlivce má v rukou rozhodnutí, jehož nezákonnost byla potvrzena soudem, nebo tvrdí nedodržení lhůty pro vydání rozhodnutí či nepřiměřenou délku řízení, je to stát – ministerstvo či jiný ústřední orgán státní správy, který disponuje všemi podklady o správní činnosti podřízeného úřadu a je schopen posoudit, zda a k jak významnému selhání došlo v rámci veřejné správy¹¹ a zda má případně přistoupit k dobrovolnému plnění.

Na rozdíl od čistě soukromoprávního vztahu mezi dvěma soukromými subjekty (např. spor o náhradu škody z neuskutečněného podnikatelského záměru) si nelze představit, že stát může zjištěnou nezákonnost či nečinnost skrývat a spoléhat na slabší postavení druhé strany a to, že k soudnímu sporu o náhradu škody či přiměřené zadostiučinění nakonec nedojde. Tomu ostatně navíc odpovídá jak účel zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších právních předpisů, tak stávající

¹⁰ „Desatero dobré praxe podle ombudsmana pro posouzení žádostí o odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup“, www.ochrance.cz.

¹¹ Pozn.: Typická je např. nečinnost v důsledku významných změn v organizaci veřejné správy, přesunu pravomocí mezi správními orgány, delimitací.

judikatura k tomuto zákonu. Stejně není možné, aby stát (posuzováno nikoliv pouze u jednoho ministerstva či jiného ústředního správního úřadu, nýbrž u všech ministerstev a jiných ústředních správních úřadů) postupoval v obdobných případech odlišně, a tedy nepředvídatelně.

Za zmínku stojí také pozastavit se nad samotnou konstrukcí dobrovolného plnění v zákoně o odškodnění. Výsledkem posouzení uplatněného nároku není totiž uzavření dohody o narovnání či dohoda o mimosoudním vyrovnání. Přitom podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších právních předpisů, správní řád upravuje postup orgánů moci výkonné, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Naopak se nepoužije, pokud se jedná o občanskoprávní úkon prováděný správním orgánem. Je tedy na místě si klást otázku, jakou část předběžného uplatnění nároku na odškodnění a jeho posuzování lze podřadit pod občanskoprávní úkon, a pokud nikoliv, zda nepřipadá v úvahu na tento proces použití části čtvrté správního řádu.

Veřejnoprávnost procesu předběžného uplatnění nároku na odškodnění podle mého soudu posílilo také zavedení institutu přiměřeného zadostiučinění. U něho postačí, aby jednotlivec tvrdil, že s nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem mu byla způsobena také nemateriální újma. Vznik nemateriální újmy se přitom předpokládá. Konkrétní okolnosti případu mají vliv pouze na to, zda ministerstvo či jiný ústřední správní úřad (v případě dobrovolného plnění) či soud (v případě soudního řízení) přiznají přiměřené zadostiučinění v penězích či postačí omluva. Veřejnoprávnost procesu podtrhuje také to, že tento proces předběžného uplatnění nároku na odškodnění stát pokládá za efektivní prostředek nápravy, jehož využití je třeba pro přístup k Evropskému soudu pro lidská práva.

Pokud bychom přiznali procesu předběžného uplatnění nároku na odškodnění plnou soukromoprávní povahu, dospějeme k závěru, že stát získává na rozdíl od kterékoliv jiné právnické či fyzické osoby, která způsobí škodu, navíc proces, v němž může „v rovném postavení“ žádat před samotným zahájením soudního řízení po jednotlivci poškozeném nezákonným rozhodnutím nebo nesprávním úředním postupem doložení nezákonného jednání, škody a příčinné souvislosti, bez toho, že by byl sám vázán jakýmkoliv povinnostmi (přesněji povinnostmi, jejichž nesplnění je spojeno s možností uplatnění opatření k nápravě či sankcí), a to v situaci, kdy tyto okolnosti bude tvrdit a prokazovat jednotlivec v následujícím soudním řízení ovládaném zásadou rovnosti stran a kontradiktorností. Pro jednotlivce, bez přiznání veřejnoprávnosti a s tím spojené povinnosti státu odůvodňovat výsledek posouzení předběžného uplatnění nároku, postupovat v obdobných případech shodným způsobem a především nebýt nečinný, postrádá předběžné uplatnění jakýkoliv smysl. Výsledkem předběžného uplatnění je

pouze to, že jednotlivec „odkryje karty“ před zahájením soudního řízení bez jakékoliv možnosti donucení státu žádost zákonným a předvídatelným způsobem posoudit.

Co se týká opatření k nápravě veřejného ochránce práv, která připadají v úvahu do budoucna, proběhne pracovní setkání s ministerstvy, a v případě nenalezení shody ochránce vyrozumí o nezákoně správní praxi v oblasti odškodňování a současně se obrátí na vládu s návrhem podle ustanovení § 22 zákona o veřejném ochránci práv.¹²

Domnívám se, že by bylo vhodné, aby existovalo zavazující usnesení vlády o tom, které ministerstvo má přímou pravomoc k metodické a koordináční činnosti v oblasti odškodňování a aby průběžně komunikovalo s jednotlivými ministerstvy a mimo jiné přenášelo poslední poznatky z judikatury Evropského soudu pro lidská práva do praxe předběžného posuzování nároku o odškodnění.

Samozřejmě se nabízí úvahy *de lege ferenda*, tj. novelizace zákona č. 82/1998 Sb., neboť neodpovídá změnám, ke kterým došlo v organizaci veřejné správy i v procesních předpisech a nezohledňuje také dostatečně existující smíšený model veřejné správy. Na jisto by měla být postavena otázka veřejnoprávnosti či soukromoprávnosti procesu předběžného uplatnění nároku o odškodnění u ústředního správního úřadu, nutnost trvání na šestiměsíční lhůtě i otázka účinnosti regresů zejména tam, kde odpovědnost leží na ústředním správním úřadu.

¹² Pozn.: Veřejný ochránce práv se obrátil na vládu materiálem č. j. předkladatele: 3/2012/SZD/TČN, dne 17. 7. 2012.

Přílohy

Veřejný ochránce práv je podle zákona povinen chránit osoby nejen před porušováním práva ze strany úřadů, ale i před takovým jednáním, které neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy. Denně proto stojí před problémem aplikace a naplňování toho, co jsou to principy dobré správy. Je zřejmé, že jde o neformální zásady kvalitního spravování věcí veřejných, které vycházejí z ústavních zásad, z obecných právních principů, z morálních pravidel i z legitimních společenských očekávání. Dobrá správa tedy označuje takový postup úřadu, který je nejen v souladu se zákonem, ale zároveň mu nelze vytknout svévoli, účelovost, vyhýbavost, neefektivnost, liknavost a jiné nežádoucí znaky.

Některé z principů dobré správy jsou dosud v zákonech a již existujících dokumentech různého původu i úrovně zmiňovány či definovány roztržitěně a nejednotně. Ochránce se proto rozhodl shrnout své dosavadní poznatky. Vyšel přitom především z vlastních zkušeností za dobu existence institutu veřejného ochránce práv a dále z již existujícího Evropského kodexu dobré správní praxe Evropské unie, z připravovaného doporučení Rady Evropy o dobré správě a z dalších mezinárodních dokumentů.

Výsledkem snah veřejného ochránce práv je níže uvedených deset principů. Měly by sloužit ochránci při jeho budoucích šetřeních vůči úřadům jako interpretační pomůcka, která učiní jeho postup předvídatelným.

1. Soulad s právem

Úřad postupuje v souladu s právním řádem České republiky jako celkem. Právní předpisy aplikuje v jejich vzájemné souvislosti. Tam, kde je výklad určitého právního ustanovení nejednoznačný, vykládá jej úřad podle jeho smyslu, přičemž respektuje zejména stanoviska nadřízeného úřadu a konstantní judikaturu soudů. Nadřízený úřad na žádost podřízeného úřadu poskytne své jednoznačné a srozumitelné právní stanovisko k řešení určitého právního problému. Nadřízený úřad také sám v důležitých právních otázkách aktivně sjednocuje postup podřízených úřadů vydáváním závazných právních stanovisek.

¹ Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2006, s. 113 a násl., www.ochrance.cz

2. Nestrannost

Úředník přistupuje ke všem osobám ve stejné situaci stejně a nečiní žádné neodůvodněné rozdíly v zacházení s nimi, přitom respektuje princip přiměřenosti. Úředník se snaží oprostít ode všech předsudků, zachovávat politickou i náboženskou neutralitu a nezavdává žádnou příčinu k pochybnostem o své nepodjatosti. Pokud se rozhodne nepřihlížet k vyjádření či požadavku některé osoby, vždy takový postup odůvodní. Stížnost osoby na konkrétního úředníka řeší zásadně jiný úředník než ten, proti kterému stížnost směřuje. Výsledek prošetření takové stížnosti vychází z porovnání tvrzení obou stran a objektivně zjištěných skutečností.

3. Včasnost

Úřad vyřídí každé podání osoby v rozumném a přiměřeném čase bez zbytečných průtahů. Jestliže si vyřízení vyžádá delší dobu, než je obvyklé, úřad o tom osobu vždy vyrozumí, přičemž uvede důvody prodlevy a předpokládaný termín, kdy bude podání vyřízeno. Pokud může mít rozhodnutí úřadu vliv na výsledek jiného řízení, snaží se úřad rozhodnout ještě před ukončením tohoto souvisejícího řízení. O svém postupu ve věci uvědomí včas úřady, pro které je výsledek jeho řízení důležitý. U řízení zahajovaných z vlastního podnětu zahájí úřad řízení bezodkladně, jakmile se dozví o důvodu pro jeho zahájení, a dokončí ho v takovém čase, aby bylo dosaženo jeho účelu.

4. Předvídatelnost

Úřad naplňuje legitimní očekávání osob a rozhoduje shodně s tím, jak rozhodoval obdobné případy v minulosti nebo jak rozhoduje obdobné případy nadřízený úřad. Pokud se od své dosavadní praxe v konkrétním případě odchýlí, výslovně to uvede v rozhodnutí a tento postup odůvodní. V obdobných případech používá úřad obdobné postupy a při užití správního uvážení se drží předem stanovených obecných měřítek. Při změně obecných pravidel úřad takovou změnu s dostatečným předstihem přiměřeným způsobem zveřejní a vytvoří předpoklady pro hladký přechod k novým pravidlům. Nejvýznamnější závěry a poznatky ze své činnosti úřad zveřejňuje. Struktura důležitých dokumentů úřadu je ustálená a přehledná, aby se v nich osoby mohly snadno orientovat.

5. Přesvědčivost

Úředník při řízení poskytuje osobě přiměřené informace o zjištěných skutečnostech a o jejich povinnostech vůči úřadu a informuje ji o postupu úřadu tak, aby osoba plně pochopila účel řízení, orientovala se v jeho průběhu a mohla využívat svá procesní práva. Úředník se snaží podávat přesné informace takovým způsobem, aby nikoho nevedl v omyl. Při komunikaci s osobou přihlíží k jejím dorozumívacím a intelektuálním schopnostem a snaží se všechny její dotazy řádně zodpovědět. Úřední dokumenty určené osobám jsou psány jednoduchým a jasným jazykem, aby jim osoby snadno porozuměly.

Písemné odůvodnění rozhodnutí úřadu je přehledné, srozumitelné a jednoznačné. Úřad poučí osobu o možnosti použití opravných prostředků proti svému rozhodnutí, a to včetně soudního přezkumu. Úřad vždy podnikne účinné kroky k tomu, aby se osoba, již se rozhodnutí týká, o něm dozvěděla. Úřad také poctivým způsobem informuje veřejnost o přípravě rozhodnutí obecného dosahu a dá jí možnost vyjádřit se k jeho obsahu.

6. Přiměřenost

Úřad zasahuje do práv a oprávněných zájmů osob jen tam, kde je to nutné k dosažení účelu řízení a pouze v nezbytné míře. Úřad zohledňuje při uplatňování svých pravomocí mimořádnou situaci určité osoby tak, aby jeho postup vůči ní nebyl nepřiměřeně tvrdý. Po osobách požaduje pouze takovou míru součinnosti, která je k dosažení účelu řízení nezbytná. Ke splnění uložených povinností stanovuje osobám s ohledem na jejich osobní poměry přiměřenou lhůtu zahrnující i čas potřebný na přípravu k plnění nově uložených povinností. V zájmu racionality výkonu správy uplatňuje úřad zákony způsobem, který nevede k absurdním výsledkům a odpovídá cílům sledovaným zákonodárcem.

7. Efektivnost

Úřad usiluje o komplexní řešení věci. Jestliže některý odbor nebo organizační jednotka úřadu obdrží od osoby podání, které jí nepřísluší řešit, postoupí toto podání věcně příslušné části úřadu a osobu o tom informuje. Pokud věc řeší souběžně několik odborů nebo organizačních jednotek téhož úřadu nebo několik různých úřadů, zjišťují vzájemně informace o svém postupu, předávají si je a společně tento postup koordinují. Každý úřad je ve své činnosti důsledný a usiluje o skutečné, nikoliv pouze formální vyřešení celé věci. Činí proto účelné kroky k realizaci svých rozhodnutí v praxi a provádí i následnou kontrolu jejich naplňování.

8. Odpovědnost

Úřad se nevyhýbá posouzení otázky nebo přijetí rozhodnutí ve věci, která spadá do jeho působnosti. V případě, že úřad udělá chybu, jasně a výslovně tuto chybu přizná, písemně se za ni osobě omluví a neodkladně přijme účinná opatření k nápravě, popřípadě osobu poučí o možnosti žádat o náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem.

Úředník vynakládá veřejné zdroje pouze v takovém rozsahu, který je nezbytný k dosažení účelu řízení. Při své činnosti se snaží předcházet škodám na zdraví a majetku osob i státu a na veřejných statcích. S informacemi získanými při výkonu veřejné správy nakládá citlivě a poskytuje jim náležitou ochranu, přičemž bere ohled na soukromí a rodinný život osob.

9. Otevřenost

Úřad umožní osobám nahlížet do všech úředních dokumentů a pořizovat si jejich kopie. Úřad pečlivě dodržuje spisový pořádek, takže je schopen jednotlivé dokumenty vyhledat. Přístup osob k úředním dokumentům omezí úřad pouze do té míry, jakou vyžaduje ochrana osobních údajů, soukromí, oprávněných zájmů jiných osob, utajovaných informací, obchodních tajemství nebo jiné zákonné limity. Poplatek za zpřístupnění úředních dokumentů či pořízení jejich kopií stanovuje úřad tak, aby tím nezabraňoval osobám v získání informací o činnosti úřadu.

Při styku s osobami uvádí úředník, který věc vyřizuje, své jméno, funkci a telefonický či e-mailový kontakt. Tyto údaje jsou uvedeny i na všech dokumentech a na internetových stránkách úřadu. Budova úřadu je vybavena informačním systémem, který zaručuje snadnou orientaci osob a možnost identifikace úředníků na jejich pracovištích. Úřední deska je umístěna na viditelném místě, je zřetelně označena a přehledně členěna.

10. Vstřícnost

Úředník se chová k osobám s respektem a zdvořilostí a je korektní vůči jiným úředníkům. Všem sdělením věnuje náležitou pozornost a na všechna podání řádně odpovídá, s výjimkou podání anonymních a opakujících se. V rámci svých možností se snaží osobě pomoci dosáhnout cíle, který sleduje svým podáním. Úředník za žádných okolností nenarušuje lidskou důstojnost osob, neboť si je vědom toho, že náplní jeho práce je služba veřejnosti.

Desatero dobré praxe podle ombudsmana pro posouzení žádostí o odškodnění za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup*

- 1. Každé ministerstvo má mít jedno místo příslušné k vyřizování žádostí o odškodnění podle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (zákon č. 82/1998 Sb.).**

U ministerstva je určen jeden organizační útvar, u něhož se shromažďují žádosti dle zákona č. 82/1998 Sb. Ostatní útvary bezodkladně postupují žádosti na jedno místo oprávněné tyto prošetřit a vyřídit. Jednotlivá ministerstva si vzájemně vyměňují informace a sjednocují postupy.

Určení jednoho centra pro vyřizování žádostí považuje ochránce za vhodné hned z několika důvodů. V prvé řadě musí ministerstvo zabezpečit jednotný výkon této agendy napříč svými odbory, a to tak, aby ve smyslu principu rovného zacházení byly řešeny obdobné případy obdobně (jak posouzení základu nároku, tak také přiznání srovnatelné výše odškodnění) a nedocházelo k neodůvodněným rozdílům. Zadruhé by mělo být dlouhodobějším cílem státu koordinovat odškodňovací agendu i mezi jednotlivými ministerstvy, a centrální místo by tak bylo zároveň kontaktním místem pro ostatní ministerstva. Důvodem je opět princip rovného zacházení uplatňovaný také napříč jednotlivými ministerstvy. Zatřetí pak vzhledem k velkým odborným nárokům, které tato agenda na vyřizující pracovníky klade, je

* Poznámka editorů: Text „Desatera“ obsahuje pro účely sborníku rozšířené odůvodnění jednotlivých bodů oproti znění formulovanému a zveřejněnému v listopadu 2010. Veřejný ochránce práv se obrátil na vládu materiálem č. j. předkladatele: 3/2012/SZD/TČN, dne 17. 7. 2012, aby „Desatero“ schválila.

nezbytná její koncentrace u užší skupiny profesionálních právníků ministerstva, kteří budou schopni detailní analýzy každého případu, budou se dále vzdělávat v této specifické podoblasti práva, sledovat judikaturu českých, ale i evropských soudů apod. Je samozřejmé, že i po centralizování odškodňovací agendy bude nezbytná spolupráce s věcnými odbory, nicméně odpovědnost za konečné vyřízení věci by měla spočívat na bedrech centrálního místa. Takovéto nastavení navíc umožní nestranné prošetření předchozích postupů státní správy i v těch případech, kdy se samotné ministerstvo (jeho věcný odbor) podílelo na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nezákonném úředním postupu či bylo ve věci jinak věcně zainteresováno.

2. Ministerstvo má vést statistiky přijatých žádostí o odškodnění.

U každého ministerstva musí existovat systém pro statistické sledování dat, které by mělo být rozděleno do převažujících oblastí. Součástí statistik má být i přesná a jasná evidence případů, ve kterých byla náhrada škody či přiměřené zadostiučinění poskytnuta (s ohledem na možnost předvídatelnosti v obdobných věcech) a v jaké výši.

Důvodem pro vedení jednotného přehledu žádostí o odškodnění a způsobů jejich vyřízení je možnost operativního sledování celé agendy, možnost snazší spolupráce s jinými ministerstvy a v neposlední řadě možnost České republiky statisticky doložit Evropskému soudu pro lidská práva, jak jsou nastaveny (a jak také v praxi fungují) vnitrostátní prostředky nápravy nezákonných úředních rozhodnutí a nesprávných úředních postupů (např. nečinnosti).

3. Ministerstvo musí každou žádost striktně posoudit podle jejího obsahu.

Ministerstvo po obdržení žádosti posoudí, zda se dle obsahu jedná o žádost o náhradu škody způsobenou nesprávným úředním postupem (zejména nečinností příslušného úřadu) či nezákonným rozhodnutím; současně posoudí, zda se jedná o žádost o poskytnutí přiměřeného zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu. Žádosti nesmí být posuzovány podle názvu či zjevně chybně zvolené formulace.

Při posuzování obsahu každé žádosti je tedy vždy třeba přesně rozlišovat, zda se osoba domáhá nároku z důvodu nesprávného úředního postupu (§ 13 zákona č. 82/1998 Sb.), nebo nezákonného rozhodnutí (§ 7 a násl. zákona č. 82/1998 Sb.), a dále, zda jde o nárok náhrady škody (tedy hmotné škody), či nárok na zaplacení přiměřeného zadostiučinění ve smyslu § 31a zákona č. 82/198 Sb. Vzhledem ke skutečnosti, že uplatněný nárok

osoby je v některých případech nejasný, je třeba dalším dotazováním pomoci odstranit nejasnosti ohledně podstaty uplatněného právního nároku.

Definice nezákonného rozhodnutí obvykle nečiní v praxi větších problémů. Takovým rozhodnutím je totiž rozhodnutí, které bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno. Nesprávný úřední postup pak není vázán na existenci jakéhokoliv rozhodnutí. Dle zákona je jím také porušení povinnosti učinit úkon, nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě (či ve lhůtě přiměřené). Nejčastějším nesprávným úředním postupem jsou právě průtahy nebo nečinnost správních úřadů.

4. Ministerstvo má žadatele informovat, že žádost obdrželo.

Po obdržení žádosti by mělo ministerstvo každého žadatele informovat, že žádost obdrželo, příp. ho požádat o sdělení čísla účtu, na který by v případě kladného vyřízení žádosti zaslalo požadovanou náhradu škody (tzv. akceptační dopis), a to v rámci zásady vstřícnosti při vyřizování žádostí o odškodnění

5. Ministerstvo má činit kroky k odstranění příčin nečinnosti častěji se objevujících v žádostech o odškodnění.

Ukazuje-li praxe na nečinnost (systémovou) v některé agendě ministerstva, ministerstvo činí bezodkladně průkazné kroky k odstranění příčin nečinnosti. Činí tak v zájmu ochrany práv jednotlivců před nečinností, pro zajištění spravedlivého procesu i za účelem snížení nákladů státu za možnou způsobenou škodu.

6. Ministerstvo má vyzvat žadatele k doplnění žádosti.

Chybí-li v žádosti některý z důležitých podkladů, bez nichž není možné žádost objektivně posoudit, příp. tam není uvedena výše požadované náhrady škody či přiměřeného zadostiučinění, ministerstvo vyzve žadatele k doplnění.

Možnost využívat výzev k doplnění či upřesnění žádosti dle názoru ochránce více sleduje cíl předpokládaný zákonodárcem, jímž je prioritou dobrovolného plnění v rámci předběžného projednání v případech, kdy existovalo nezákonné rozhodnutí nebo došlo k nesprávnému úřednímu postupu. V těchto případech má stát učinit vše, aby svá pochybení napravil a odčinil, čímž předejde zbytečným soudním sporům. Z povahy věci ovšem bude připadat zpracování výzvy k doplnění v úvahu spíše v těch případech, kde je požadována náhrada škody, tj. žadatel musí svůj nárok nejen tvrdit, ale i prokázat existenci škody a příčinnou souvislost. Naopak u přiměřeného zadostiučinění bude potřeba doplnění méně častá.

7. Ministerstvo nesmí a priori odmítat dobrovolné plnění v případě zjištění pochybení.

Zjistí-li ministerstvo, že v posuzovaném případě došlo k pochybení úřadu (zejména nečinnosti), nepotřebuje pro odškodnění rozhodnutí soudu. Dobrovolné plnění v případě zjištění pochybení je mimosoudním vyrovnáním. Obě strany šetří náklady soudního řízení a současně nedochází k nedůvodnému zatěžování soudů. Ministerstvo dobrovolné plnění posuzuje se znalostí Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8 a také judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Praxe dobrovolného plnění v případě zjištění pochybení je jedním z měřítek účinnosti vnitrostátního prostředku ochrany tak, jak ho požaduje Úmluva i Evropský soud pro lidská práva.

Při prověřování praxe na jednotlivých ústředních správních úřadech bylo u některých zjištěno, že téměř všechny žádosti o odškodnění byly zamítnuty. Statisticky je přitom přinejmenším nepravděpodobné, aby žádný z uplatněných nároků na přiměřené zadostiučinění nebyl alespoň částečně oprávněným. Zamítání všech nároků může přitom významně snížit možnosti obrany České republiky u Evropského soudu pro lidská práva, kde náš stát argumentuje systémem dobrovolného plnění jako účinným kompenzačním prostředkem.¹

8. Ministerstvo musí žadatele vyrozumět o vyřízení žádosti do šesti měsíců.

Ministerstvo odpoví žadateli do 6 měsíců, zda jeho žádosti vyhoví či nikoliv. Pokud z vážných důvodů nemůže ministerstvo věc vyřídit ve lhůtě 6 měsíců, vyrozumí žadatele o důvodech zpoždění a termínu, kdy lze odpověď ministerstva očekávat. Současně je povinností ministerstva poučit žadatele o jeho právu domáhat se odškodnění u příslušného soudu,² což považují za povinnost (nejen za pouhý projev dobré právní praxe), neboť na projednávání žádostí o odškodnění nahlížím spíše hlediskem veřejnoprávním.

9. Ministerstvo má výsledek posouzení žádosti odůvodnit. V případě vyhovění žádosti musí odškodnění vyplatit bezodkladně.

Ministerstvo vysvětlí a řádně odůvodní žadateli důvody, pro které nebylo možné žádosti vyhovět. Tuto povinnost má ministerstvo i v případě, že žádosti o náhradu škody zcela nebo zčásti vyhoví. Žádá-li osoba o přiměřené

¹ Vokurka proti České republice (Konečné rozhodnutí o přijatelnosti stížnosti ze dne 16. 10. 2007, č. 40552/02, bod 25 a násl.).

² Dle § 15 odst. 2 zákona č. 82/1998 Sb., který zní: „Domáhat se náhrady škody u soudu může požadovat pouze tehdy, pokud do šesti měsíců ode dne uplatnění nebyl jeho nárok plně uspokojen.“

zadosti učinění za vzniklou nemajetkovou újmu, vyhověním žádosti není pouze výplata v penězích, ale podle intenzity nemajetkové újmy také konstatování nezákonnosti nebo nečinnosti a omluva.

Při posuzování důvodnosti žádosti musí ministerstvo respektovat ustálenou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva. V případě potřeby ministerstvo požádá o součinnost ministerstvo spravedlnosti. Je-li žádosti zcela nebo zčásti vyhověno, musí být náhrada vyplacena bezodkladně, nejpozději do šesti měsíců od obdržení žádosti.

10. Ministerstvo může přistoupit k advokátnímu zastoupení jen ve zcela ojedinělých, skutkově a právně složitých případech.

Ministerstvo vyřizuje žádosti o odškodnění prostřednictvím svých odborných zaměstnanců. Také v případě, že žadatel uplatní svůj nárok u soudu, měl by ministerstvo zastupovat jeho odborný zaměstnanec. Zastoupení ministerstva advokátem lze omezit jen na zcela ojedinělé, skutkově a právně složité případy. Zastoupení ministerstva advokátem v případě obvyklé a běžné agendy ministerstva je zcela nepřijatelné. Ani při plném úspěchu státu v soudním sporu není vyloučeno, že soud nepřizná státu náklady právního zastoupení. Náklady vynaložené na advokáta jdou tak zcela na vrub státního rozpočtu. Slovy Ústavního soudu³ či Nejvyššího správního soudu⁴ lze k uvedenému shrnout, že *„zastoupení státu lze akceptovat jako výjimku z pravidla, již je nutno vykládat přísně restriktivním způsobem“*. Proto považují zastoupení ministerstva advokátem v těchto řízeních, v nichž nejde o zvláště složitou vysoce specializovanou agendu, která by se vymykala z běžné agendy ministerstva, za nesprávný postup.

³ Srovnej např. nález Ústavního soudu IV. ÚS 1087/09 ze dne 24. 11. 2009 a nález IV. ÚS 3243/09 ze dne 2. 3. 2010.

⁴ Rozhodnutí ze dne 26. 4. 2007, č. j.: 6 As 40/2006-87, které je v elektronické podobě dostupný na webových stránkách nejvyššího správního soudu www.nssoud.cz.

REJSTŘÍK

A

- absence finančních zdrojů pro výkon správního práva 113
- akceptační dopis 239
- aspekty právní úpravy řešení nečinnosti správního orgánu, zejména dle správního řádu 88
 - k možnostem zákonodárce řešit nečinnost správních orgánů 90
 - k úpravě lhůt pro vydání rozhodnutí ve vazbě na opatření proti nečinnosti 95
 - - současná právní úprava 95
 - - vývoj právní úpravy u nás 100
 - opatření proti nečinnosti 88
- aplikace opatření proti nečinnosti ze strany ústředních orgánů státní správy 104

B

- bezodkladná výplata odškodnění 240

D

- desatero dobré praxe podle ombudsmana 237
- dobrá správa – definice 233
- doporučení Rady Evropy o dobré správě 233

E

- efektivnost 235
- Evropský kodex dobré správní praxe Evropské unie 233

H

- hlukové limity u dopravních staveb 115
- hmotněprávní aspekty 219

I

- informování o obdržení žádosti 239

K

- konstatování nečinnosti 241
- konstatování nezákonnosti 241
- koordinace postupu úřadů 117, 229, 235
- kvalita práva jako důvod nečinnosti správních orgánů 139
 - k odůvodnění rozhodnutí nejvyššího soudu 143
 - k principu kontinuity veřejnej správy 145
 - postup účastníka konania 141
 - postup zdravotnej poisťovne a úradu 142
 - reformy a časté zmeny právnych predpisov jako důvod nečinnosti 140
 - k strate postavenia orgánu verejnej správy oprávneného rozhodovať o právach a povinnostiach 146

L

- lze se dopustit nečinnosti postupem v souladu s rozhodnutím správního soudu? 129
- právní úprava očkování 129

M

- mezinárodní, ústavní a teoretický rámec práva na přiměřenou délku řízení 17
- mimosoudní vyrovnání 240
- místo příslušné k vyřízení žádosti o odškodnění 237

N

- nahlížení do úředních dokumentů a pořizování kopií 236
- náhrada škody 211
- nečinnost a tzv. neformální správní řízení podle části čtvrté správního řádu 83
 - případ městyse Svatava 85

nečinnost postupem v souladu s rozhodnutím správního soudu 129
 nečinnost veřejné správy 150
 nečinnost veřejné správy při projednávání správních deliktů 134
 nečinnost stavebních úřadů v případech nařizování odstraňování stavby 125
 – nečinnost ve vztahu k zahajování řízení z moci úřední 125
 – zahajování řízení o odstranění stavby nepovolené 126
 – nařízení odstranění stavby povolené, u které bylo povolení následně zrušeno 127
 nečinnost jako příčina nevymožitelnosti práv a povinností v oblasti veřejnej správy 47
 nečinnost veřejnej správy z pohľadu ničotných individuálnych správnych aktov 149
 – nečinnost veřejnej správy 150
 – ničotnosť individuálnych správnych aktov 151
 – praktický prípad 153
 nesprávný úřední postup 200, 239
 nestrannost 234
 nezákonné rozhodnutí 208, 239

O

odmítání dobrovolného plnění v případě zjištění pochybení 240
 odpovědnost – princip 236
 odpovědnost státu za nesprávný úřední postup podle zákona č. 82/1998 Sb. Z důchodu ČSSZ 216
 – odpovědnost ČSSZ jako plátce mzdy podle ustanovení § 420 a násl. obč. zákoníku 218
 – odpovědnost ČSSZ podle zákona č. 82/1998 Sb. 219
 – – hmotněprávní aspekty 219
 – – procesní aspekty 222
 odstranění příčin nečinnosti častěji se objevujících v žádostech o odškodnění 239
 odstraňování staveb 113, 125
 odškodnitelná újma 203

odškodňování za nečinnost ve veřejné správě 185
 odůvodnění výsledku posouzení žádosti 240
 ochrana před nečinností ve veřejné správě poskytovaná ve správním soudnictví z historického pohľadu 158
 ochrana před porušováním práva ze strany úřadů 233
 omluva 228, 241
 opatření proti nečinnosti z pohľadu odboru dozoru a kontroly veřejnej správy MV 104
 opravné prostředky 170, 194, 235
 otevřenost 236

P

péče o kulturní památku 114
 písemné odůvodnění rozhodnutí úřadu 235
 podmienka vyčerpania všetkých prostriedkov – predpoklad k podaniu žaloby o nečinnost voči orgánu verejnej správy v Slovenskej republike 175
 politická a náboženská neutralita 234
 poskytování metodické pomoci proti nečinnosti ze strany ústředních orgánů státní správy 104
 posouzení žádosti podle jejího obsahu 238
 povinnost vyrozumět žadatele o vyřízení žádosti do šesti měsíců 240
 právní regulace odškodňování za nečinnost ve veřejné správě 199
 – nesprávný úřední postup 200
 – nezákonné rozhodnutí 208
 – odškodnitelná újma 203
 – příčinná souvislost 207
 – základy odpovědnosti státu 199
 právní úprava očkování 129
 právo na přiměřenou délku řízení podle Evropské úmluvy o lidských právech 28
 – náprava délky řízení 30
 – přiměřenost délky řízení 28

NEČINNOST VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

právo na přiměřenou délku řízení
v judikatuře Ústavního soudu 19

- náhrada škody a jiné prostředky
reparace 24
- - finanční kompenzace 24
- - nepeněžní kompenzace 26
- finanční kompenzace 24
- podstata a kritéria posuzování
práva 21
- prostředky ochrany a jejich efektivita
22
- principy dobré správy 233
- princip rovného zacházení 237
- problémy zodpovědnosti orgánov
územnej samosprávy za škodu
při prenesenom vykonave štátnej
správy 191
- procesní aspekty 222
- prostředky obrany před nečinností 55
- prostředky obrany před nečinností
podle správního řádu 55
- prostředky obrany před nečinností
a způsoby jejího řešení obecně 58
- průtahy ve správních řízeních s „cizím
prvkem“ 117
- předcházení nečinnosti v oblasti státní
správy 108
- absence finančních zdrojů pro výkon
správního práva 113
- nečinnost při vymáhání povinnosti
péče o kulturní památku 114
- nečinnost ve výkonu rozhodnutí
o odstranění staveb 113
- nečinnost vůči překračování
hlukových limitů u dopravních
staveb 115
- nedokončená reforma veřejné správy
- - chybějící služební zákon 109
- nedostatečná příprava státní správy
na realizaci nových právních předpisů
111
- průtahy ve správních řízeních s „cizím
prvkem“ 117
- resortismus ve výkonu státní správy
116
- předvídatelnost 188, 234
- přesvědčivost 235
- příčinná souvislost 207

přiměřené zadostiučinění 211
přiměřenost – princip 235

R

resortismus ve výkonu státní
správy 116

rozlišování mezi přiměřeným
zadostiučiněním a náhradou škody
211

- náhrada škody vs. náhrada
nemajetkové újmy 213
- stanovení výše přiměřeného
zadostiučinění za vzniklou
nemajetkovou újmu 214

Ř

řízení o pozemkových úpravách 119

- specifika 121

S

soulad s právem 89, 131, 233

spisový pořádek 236

stížnosti jako prostředek právní
ochrany před nečinností ve veřejné
správě 64

stížnost na úředníka 234

Ú

ústavní rámec a úvahy *de lege ferenda*
v oblasti odpovědnosti státu za
nezákonné rozhodnutí a nesprávný
úřední postup 187

ústavnoprávne základy správy
v Slovenskej republike 35

- článok 48 odst. 2 Ústavy
Slovenskej republiky 36
- lehoty na rozhodnutie podľa
správneho poriadku 40
- - opatrenie proti nečinnosti 44
- - predĺženie lehoty pre rozhodnutie
42
- právo na súdnu a inú právnú
ochranu 35

úprava tzv. opatření proti nečinnosti
ve správním řádu 59

V

včasnost 234

vedení statistik přijatých žádostí
o odškodnění 238
veřejnoprávnost procesu předběžného
posouzení nároku na odškodnění
224
vstřícnost 236, 239
vybrané aspekty ochrany před
nečinností ve správním procesu 74
výklad práva podle smyslu 131, 233
výzva žadatele k doplnění žádosti 239

Z

zahájení řízení o pozemkových úpravách
v územích s nedokončeným
scelováním jako povinnost
pozemkového úřadu 119

– specifika 121
základy odpovědnosti státu 199
zodpovědnosti orgánov územnej
samosprávy 191

Ž

žaloba proti nečinnosti orgánu veřejné
správy – polská právní úprava 165
– možná inspirace pro české
zákonodárce 170
– ochrana proti nečinnosti ve správním
soudnictví 165
– proti nečinnosti orgánu veřejné
správy podle polské právní úpravy
167

POZNÁMKY



**KANCELÁŘ
VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV**

ISBN 978-80-7357-950-0



9 788073 579500