

Ochrana před nezákonnou nečinností veřejné správy s důrazem na ochranu soudní

Michaela Koláčková

Bakalářská práce
2016



Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva
akademický rok: 2015/2016

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE (PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Michaela Kolářková**
Osobní číslo: **M13738**
Studijní program: **B6208 Ekonomika a management**
Studijní obor: **Management a ekonomika**
Forma studia: **kombinovaná**

Téma práce: **Ochrana před nezákonnou nečinností veřejné správy
s důrazem na ochranu soudní**

Zásady pro vypracování:

Úvod

Definujte cíle práce a použité metody zpracování práce.

I. Teoretická část

- Vysvětlete základní pojmy týkající se nezákonné nečinnosti veřejné správy.
- Vymezte právní instituty vztahující se k uvedené problematice.
- Specifikujte možnosti soudní ochrany před nečinností veřejné správy.

II. Praktická část

- Analyzujte vybraná soudní rozhodnutí týkající se ochrany proti nečinnosti veřejné správy.
- Na základě poznatků získaných analýzou zhodnoťte současnou právní úpravu, její pozitivita a případná negativa.
- Navrhněte možné změny *de lege ferenda*.

Závěr

Rozsah bakalářské práce: cca 40
Rozsah příloh:
Forma zpracování bakalářské práce: tištěná/elektronická

Seznam odborné literatury:

FRUMAROVÁ, Kateřina. Ochrana před nečinností veřejné správy. Praha: Leges, 2012, 323 s. ISBN 978-80-87576-22-9.
LENAERTS, Koernraad, Ignace MASELIS and Kathleen GUTMAN. EU Procedural Law. 1st ed. Editoval: Janek Tomasz NOWAK. New York: Oxford University Press, 2014, 1056 p. ISBN 978-0-19-870733-2.
PRŮCHA, Petr. Veřejná správa a správní právo. 1. vyd. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2014, 303 s. ISBN 978-80-86775-29-6.
SEDLÁČEK, Stanislav. Soudní kontrola veřejné správy. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 125 s. ISBN 978-80-210-5746-3.
SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, 497 s. ISBN 978-80-7478-002-8.

Vedoucí bakalářské práce: **Mgr. Lenka Hanáková**
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva
Datum zadání bakalářské práce: 15. února 2016
Termín odevzdání bakalářské práce: 16. května 2016

Ve Zlíně dne 15. února 2016


doc. RNDr. PhDr. Oldřich Hájek, Ph.D.
děkan




Mgr. Jiří Novosák, Ph.D.
ředitel ústavu

PROHLÁŠENÍ AUTORA BAKALÁŘSKÉ/DIPLOMOVÉ PRÁCE

Prohlašuji, že

- beru na vědomí, že odevzdáním diplomové/bakalářské práce souhlasím se zveřejněním své práce podle zákona č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů, bez ohledu na výsledek obhajoby;
- beru na vědomí, že diplomová/bakalářská práce bude uložena v elektronické podobě v univerzitním informačním systému dostupná k prozenčenímu nahlédnutí, že jeden výtisk diplomové/bakalářské práce bude uložen na elektronickém nosiči v příruční knihovně Fakulty managementu a ekonomiky Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně;
- byl/a jsem seznámen/a s tím, že na moji diplomovou/bakalářskou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, zejm. § 35 odst. 3;
- beru na vědomí, že podle § 60 odst. 1 autorského zákona má UTB ve Zlíně právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;
- beru na vědomí, že podle § 60 odst. 2 a 3 autorského zákona mohu užít své dílo – diplomovou/bakalářskou práci nebo poskytnout licenci k jejímu využití jen přípouští-li tak licenční smlouva uzavřená mezi mnou a Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně s tím, že vyrovnání případného příměčného příspěvku na úhradu nákladů, které byly Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše) bude rovněž předmětem této licenční smlouvy;
- beru na vědomí, že pokud bylo k vypracování diplomové/bakalářské práce využito softwaru poskytnutého Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně nebo jinými subjekty pouze ke studijním a výzkumným účelům (tedy pouze k nekomerčnímu využití), nelze výsledky diplomové/bakalářské práce využít ke komerčním účelům;
- beru na vědomí, že pokud je výstupem diplomové/bakalářské práce jakýkoliv softwarový produkt, považují se za součást práce rovněž i zdrojové kódy, popř. soubory, ze kterých se projekt skládá. Neodevzdání této součásti může být důvodem k neobhájení práce.

Prohlašuji,

1. že jsem na diplomové/bakalářské práci pracoval samostatně a použitou literaturu jsem citoval. V případě publikace výsledků budu uveden jako spoluautor.
2. že odevzdaná verze diplomové/bakalářské práce a verze elektronická nahraná do IS/STAG jsou totožné.

Ve Zlíně *9.5.2016*


.....
podpis diplomanta

ABSTRAKT

Bakalářská práce s názvem „Ochrana před nezákonnou nečinností veřejné správy s důrazem na ochranu soudní“ je zaměřena na problematiku nezákonné nečinnosti správních orgánů s možnostmi soudní ochrany před ní. Práce byla vypracována na základě analýzy vybraných soudních rozhodnutí týkajících se dané problematiky. Na základě analyzovaných rozhodnutí byla shrnuta a zhodnocena současná právní úprava. V práci byly navrženy přijatelné změny a doporučení současné právní úpravy. Přínosem této práce je především poskytnutí uceleného přehledu o nečinnosti veřejné správy a soudních institucích ve správním soudnictví.

Klíčová slova: veřejná správa, nečinnost správního orgánu, průtahy v řízení, soudní ochrana před nečinností, žaloba proti nečinnosti, mimořádný opravný prostředek

ABSTRACT

The bachelor thesis entitled “The Protection against Illegal Inactivity of Public Administration with an Emphasis on the Judicial Protection“ deals with the issue of illegal inactivity of public administration and judicial protection against it. This work was developed on the basis of the analysis selected judgements relating to this issue. On the basis of the analyzed judgements the current legislation was summarized and evaluated. Acceptable changes and recommendations of the current legislation were proposed in the thesis. The benefit of this bachelor thesis is primarily provision of comprehensive overview of inactivity of public administration and judicial institutions in the administrative judiciary.

Keywords: Public Administration, Inactivity of an Administrative Authority, Delays in the Proceedings, Judicial Protection against Inactivity, Complaint against Inaction, Extraordinary Appeal

Tímto bych ráda poděkovala Mgr. Lence Hanákové za cenné rady, připomínky a trpělivost při psaní mé bakalářské práce.

OBSAH

ÚVOD	9
CÍLE A METODY ZPRACOVÁNÍ PRÁCE	11
I TEORETICKÁ ČÁST	12
1 ZÁKLADNÍ POJMOVÉ VYMEZENÍ	13
1.1 VEŘEJNÁ SPRÁVA	13
1.2 STÁTNÍ SPRÁVA	13
1.3 SAMOSPRÁVA.....	14
1.4 ZÁKLADNÍ ZÁSADY ČINNOSTI SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ.....	14
1.4.1 Zásada legality (zákonnosti)	14
1.4.2 Zásada materiální pravdy	15
1.4.3 Zásada proporcionality (přiměřenosti).....	15
1.4.4 Další principy činnosti správních orgánů.....	15
1.5 PRÁVNÍ ZÁRUKY VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ	16
1.6 NEČINNOST A NEZÁKONNÁ NEČINNOST VEŘEJNÉ SPRÁVY	17
1.7 PRŮTAHY A ABSOLUTNÍ NEČINNOST	18
2 OPATŘENÍ V ŘÍZENÍ PŘED SPRÁVNÍMI ORGÁNY	20
2.1 OCHRANA PŘED NEČINNOSTÍ.....	20
2.1.1 Možnosti opatření nadřízeného správního orgánu	21
2.2 LHŮTY PRO ROZHODNUTÍ	22
2.2.1 Zákonné lhůty.....	22
2.2.2 Prodloužení lhůt	23
2.3 DOZORČÍ PROSTŘEDKY PROTI NEČINNOSTI (ATRAKCE).....	24
2.4 FIKCE ROZHODNUTÍ.....	25
2.4.1 Fikce negativního rozhodnutí.....	25
2.4.2 Fikce pozitivního rozhodnutí	26
3 PRÁVO NA SOUDNÍ OCHRANU	27
3.1 SPRÁVNÍ SOUDNICTVÍ.....	28
3.1.1 Žaloba proti nečinnosti správních orgánů	29
3.2 MIMOŘÁDNÉ OPRAVNÉ PROSTŘEDKY	31
3.2.1 Kasační stížnost.....	31
3.2.2 Obnova řízení	33
3.3 ÚSTAVNÍ STÍŽNOST.....	33
II PRAKTICKÁ ČÁST	34
4 ANALÝZA VYBRANÝCH SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ	35
4.1 POSTUP PŘI ANALÝZE ROZSUDKŮ NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU	35
4.1.1 Rozsudek ze dne 27. února 2014, č. j. 9 Ans 14/2013-54.....	37
4.1.2 Rozsudek ze dne 23. září 2013, č. j. 5 Ans 2/2013-40.....	39
4.1.3 Rozsudek ze dne 9. prosince 2015, č. j. 10 As 180/2015-64	41
4.1.4 Rozsudek ze dne 6. února 2013, č. j. 1 Ans 19/2012-43.....	43
4.1.5 Rozsudek ze dne 13. prosince 2005, č. j. 3 Ans 9/2005-114	45
4.1.6 Rozsudek ze dne 27. února 2014, č. j. 7 Ans 10/2012-62.....	46
5 SHRUTÍ POZNATKŮ ZÍSKANÝCH ANALÝZOU	49

5.1.1	Rozsudek ze dne 27. února 2014, č. j. 9 Ans 14/2013-54.....	49
5.1.2	Rozsudek ze dne 23. září 2013, č. j. 5 Ans 2/2013-40.....	50
5.1.3	Rozsudek ze dne 9. prosince 2015, č. j. 10 As 180/2015-64	51
5.1.4	Rozsudek ze dne 6. února 2013, č. j. 1 Ans 19/2012-43.....	52
5.1.5	Rozsudek ze dne 13. prosince 2005, č. j. 3 Ans 9/2005-114	52
5.1.6	Rozsudek ze dne 27. února 2014, č. j. 7 Ans 10/2012-62.....	53
5.2	AKTUÁLNÍ STAV PRÁVNÍ ÚPRAVY	55
6	NÁVRHY DE LEGE FERENDA	56
	ZÁVĚR	58
	SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY.....	60
	SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK.....	64

ÚVOD

Problematika nezákonné nečinnosti veřejné správy je v demokratickém právním státě jevem nepřijatelným a nežádoucím, který je v současné době skloňován ve všech pádech v negativním slova smyslu. Veřejná správa je chápána jako služba občanům a veřejnosti, která by měla hájit zájmy občanů. Naopak jakákoliv nečinnost veřejné správy je v rozporu se základními zásadami činnosti veřejné správy, dobrými mravy a veřejným pořádkem.

V právním systému České republiky se čím dál častěji setkáváme s pojmem nečinnost veřejné správy, který je úzce spjat s rozhodováním bez zbytečného odkladu a ve stanovené lhůtě. Proti vadnému správnímu rozhodnutí se lze v poslední řadě dovolat k orgánům moci soudní, tedy nezávislým a nestranným soudům. V mé bakalářské práci s názvem „Ochrana před nezákonnou nečinností veřejné správy s důrazem na ochranu soudní“ se především zaměřím na soudní instituty, které přezkoumávají nečinnost správních orgánů. Práce je tedy zaměřena zejména na soudní ochranu proti nečinnosti správních orgánů.

Tato bakalářská práce je formálně rozdělena na teoretickou část a praktickou část.

V teoretické části této práce budou vymezeny základní pojmy vztahující se k veřejné správě a její nečinnosti, resp. nezákonné nečinnosti veřejné správy, a to zejména základní zásady činnosti správních orgánů a jejich vazba na principy dobré správy. Principy dobré správy nejsou sice zakotveny v zákoně, avšak jsou to určité obecně uznávané principy, které by měly být dodržovány. Bude vysvětleno, jakým způsobem sama veřejná správa situaci nečinnosti řeší. Následně budou v této práci objasněny jednotlivé právní instituty, které se týkají dané problematiky a budou také vysvětleny možnosti soudní ochrany před nezákonnou nečinností. Základní informace obsažené v teoretické části budou čerpány především z odborné literatury týkající se veřejné správy a správního práva.

V praktické části práce budou analyzována vybraná soudní rozhodnutí Nejvyššího správního soudu České republiky (dále jen „Nejvyšší správní soud“ nebo „NSS“), která se týkají nečinnosti veřejné správy. Samotná analýza rozsudků Nejvyššího správního soudu bude rozdělena na šest bodů označených A), B), C), D), E), F):

- A) – podaná žaloba proti nečinnosti, důvod, proč daná věc došla až před soud I. stupně,
- B) – rozhodnutí správního soudu I. stupně,
- C) – podání kasační stížnosti,

- D) – důvodnost podání kasační stížnosti,
- E) – vyjádření protistrany ke kasační stížnosti,
- F) – rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

Na základě analýzy vybraných rozsudků a osvojených vědomostí budou shrnuty poznatky týkající se současné právní úpravy vyplývající ze správního řádu a soudního řádu správního, budou vyzdvížena její pozitiva, příp. bude poukazováno na negativa. Shrnutí poznatků bude rozděleno na právní úpravu správních orgánů a právní úpravu soudních institucí (správních soudů a Nejvyššího správního soudu). Závěrem praktické části práce budou ze strany autorky navrženy vhodné změny a doporučení de lege ferenda.

Závěr této práce bude vycházet z celkového přehledu o nezákonné nečinnosti veřejné správy s poukazem na shrnutí vybraných soudních rozhodnutí. Tato práce si klade za cíl zhodnotit současnou právní úpravu ve vztahu k analyzovaným soudním rozhodnutím a nalézt řešení z pohledu de lege ferenda týkající se nezákonné nečinnosti správních orgánů.

CÍLE A METODY ZPRACOVÁNÍ PRÁCE

Hlavním cílem práce je poskytnout teoretický přehled možností obrany proti nezákonné nečinnosti veřejné správy a na základě analýzy vybraných soudních rozhodnutí zhodnotit současnou právní úpravu týkající se této problematiky.

Pro stanovení hlavního cíle je nutné vymezení několika dílčích částí, a to:

- i. vysvětlení základních pojmů, které se týkají nezákonné nečinnosti veřejné správy,
- ii. definování právních institutů, které souvisejí s touto problematikou,
- iii. upřesnění možností soudní ochrany před nečinností veřejné správy,
- iv. analýza (rozbor) vybraných soudních rozhodnutí, které se týkají ochrany před nečinností veřejné správy,
- v. zhodnocení současné právní úpravy, pozitiva a případná negativa, a
- vi. navržení možných a dle autorky této práce vhodných změn současné právní úpravy, tj. doporučení de lege ferenda z budoucího pohledu práva.

Důvodem proč jsem zvolila shora uvedené téma bakalářské práce je vysoká aktuálnost tohoto tématu. Dále bych ráda vysvětlila tuto problematiku v ucelené a komplexní formě, která bude přínosem nejen pro mne jako administrativní pracovníci u okresního soudu, ale také pro úředníky veřejné správy a další občany, kteří přijdou do styku se správními úřady.

Hlavními metodami, které byly použity v této práci pro dosažení shora uvedených dílčích cílů, jsou zejména rešerše odborné literatury a právní úpravy. Pro studium soudních zdrojů byla použita základní a jedna z nejčastěji používaných vědeckých metod všeobecně, a to analýza a dále syntéza a dedukce.

Tato práce vychází ze zákona č. 500/2004 Sb. účinného od 1.1.2006 (dále jen „SŘ“ nebo „správní řád“) a zákona č. 150/2002 Sb. účinného od 1.1.2003 (dále jen „SŘS“ nebo „soudní řád správní“).

S ohledem na vybrané téma práce bylo využíváno pro lepší přehlednost autorizovaného právního systému ASPI, který umožňuje orientaci v právních předpisech a judikatuře včetně příslušných komentářů.

Tato práce vychází z právního stavu platného k datu 31. ledna 2016.

I. TEORETICKÁ ČÁST

1 ZÁKLADNÍ POJMOVÉ VYMEZENÍ

Dříve než bude pozornost věnována přímo ochraně před nezákonnou nečinností ve veřejné správě, je na místě v úvodu teoretické části této práce okrajově nastínit samotný pojem veřejné správy a její základní členění. Dále je nezbytností vymezit nejdůležitější zásady a principy, neboť tyto jsou základem pro řádný výkon veřejné správy. Následně budou zmíněny i právní záruky, které slouží k dodržování právního stavu v konání veřejné správy. Zásadním pojmem této práce je především nezákonná nečinnost veřejné správy a samotný vznik tohoto negativního jevu.

1.1 Veřejná správa

Přesně definovat veřejnou správu není jednoduché, kdy tomuto pojmu je přisuzován různý význam, neboť veřejná správa jako taková se v dnešní době neustále přizpůsobuje, vyvíjí a zdokonaluje podmínkám a potřebám naší společnosti. Je potřeba veřejnou správu odlišit od soukromé správy, jak bude uvedeno níže, kdy veřejná správa je správou ve veřejném zájmu a má postavení veřejnoprávní. Oproti tomu soukromá správa je správou vykonávaná v soukromém zájmu a je správou soukromých záležitostí (Průcha, 2004b, s. 51).

Z pojmu „veřejná správa“ vyplývá, že jde o jakýsi vlastní výkon, tedy činnost vykonavatelů veřejné správy ve veřejném zájmu. Užíváme dvojí pojetí veřejné správy, a to funkční (materiální) pojetí a organizační (formální) pojetí. Funkci veřejné správy vykonávají veřejnoprávní subjekty, tedy orgány veřejné správy a tyto orgány musejí splňovat následující podmínky: pravomoc, působnost, organizační samostatnost a musí jít o veřejnou správu. Orgány veřejné správy se zaměřují především na veřejné služby a spravují veřejné záležitosti ve veřejném zájmu. V organizačním pojetí veřejnou správu představují subjekty, které vykonávají hlavní a soustavnou činnost, zejména jde o stát, který vykonává veřejnou správu prostřednictvím vlastních orgánů. Dále jde o tzv. veřejnoprávní subjekty, které jsou nositeli moci veřejné. Veřejná správa se člení na **státní správu** a **samosprávu**, kterou vykonávají správní orgány jako orgány veřejné správy (Svoboda a Schelle, 2006, s. 45; Průcha, 2014, s. 11-12).

1.2 Státní správa

Státní správa je část veřejné správy, která je nezastupitelná, uskutečňována přímo státem či zprostředkovaně územní samosprávou a je odvozena od podstaty postavení, poslání státu a způsobů realizace státní moci. Státní správa má prvky činnosti výkonné, podzákoné a

nařizovací, které spolu úzce souvisejí a obecně tak tvoří charakteristiku moci státní. Výkonná činnost spočívá v tom, že státní správa aktivně koná, tedy provádí přímý výkon veřejné správy podle platných právních předpisů. Podzákonný charakter státní správy nevyplývá pouze z platných zákonů, ale také z obecně závazných právních předpisů nadřízených orgánů, kterými jsou dané orgány státní správy též vázány. Sousloví nařizovací činnost vyjadřuje vztah nadřazenosti a podřazenosti, přičemž státní správa vykonává mocenskou funkci vůči adresátům státní správy (Svoboda a Schelle, 2006, s. 29-30).

1.3 Samospráva

Veřejná správa zahrnuje i pojem samospráva, kdy tato vykonává veřejnou moc, avšak ne přímo státem, ale veřejnoprávními subjekty, tzv. veřejnoprávními korporacemi (územní a zájmové). Samospráva je nezávislá a nepodřízená státní správě, provádí svoji vlastní činnost na základě zákona, avšak na realizaci veřejných záležitostí se podílí také. (Průcha, 2004b, s. 12-17). V rámci samosprávy existuje i pojem přenesené působnosti, kdy místní samospráva vykonává zčásti státní správu, a to nepřímo prostřednictvím obcí a orgánů obcí, když se řídí zákony a ostatními obecně závaznými právními předpisy jako jsou nařízení vlády či směrnice ústředních státních orgánů, které každý musí dodržovat (Kadeřábková a Peková, 2012, s. 16).

1.4 Základní zásady činnosti správních orgánů

Dobrý výkon veřejné správy se neobejde bez základních zásad, které slouží jako vodítko pro správnou aplikaci právních předpisů a norem ve veřejné správě. Tyto zásady musejí být v souladu se správním řádem a jejich neuznávání či zanedbání může vést k nesprávnému úřednímu postupu či nezákonnému rozhodnutí. S ohledem na tuto skutečnost je nezbytná regulace nežádoucího způsobu uplatnění veřejné správy v souladu s důležitými zásadami.

1.4.1 Zásada legality (zákonnosti)

Zásada legality patří mezi základní zásadu realizace činnosti veřejné správy v souladu se zákony a dalšími právními předpisy a vyplývá ze samotné Ústavy ČR a Listiny základních práv a svobod. Správní orgány vykonávají pouze tu činnost, kterou jim zákony nařizují. Důležitost zásady legality dopadá nejen na orgány veřejné správy, ale i na další subjekty, které vystupují ve správním řízení. Jsou to tzv. dotčené osoby, resp. zúčastněné osoby jako

jsou účastníci správního řízení, tlumočníci, znalci, svědci. Pro dodržování principu legality zde působí i soudy, které mají rozhodovací činnost v oblasti specifikace principu zákonosti, zejména Nejvyšší správní soud, který dbá na jednotnost rozhodování krajských soudů a správních orgánů (Skulová a kol., 2008, s. 57-60).

1.4.2 Zásada materiální pravdy

Zásada materiální pravdy má své zakotvení v ust. § 3 SŘ, kdy z tohoto vyplývá, že správní orgán musí zjistit stav věci, o které nejsou žádné pochybnosti. „Jde o subjektivní přesvědčení správního orgánu o tom, jaký je skutečný stav věci“ (Horzinková a Novotný, 2010, s. 42). Tato zásada vyžaduje, aby podstata správního řízení byla dostatečně a řádně prozkoumána v souladu s veřejným zájmem a uplatněním zásady legality, přiměřenosti a předvídatelnosti, neboť pouze tak lze říci, že daný skutkový stav bude řádně zjištěn. Správní orgán může sám bez návrhu účastníka správního řízení provádět potřebné důkazy ke zjištění stavu dané věci, avšak musí dát prostor účastníkům k vyjádření se k daným listinným důkazům. Musí se jednat o takové důkazy, které souvisejí s danou věcí a nesmí být prováděny nadbytečné úkony. Povinnosti řádného zjišťování stavu věci mají správní orgány jak v řízení prvního stupně, tak i v řízení u nadřízeného správního orgánu (Skulová a kol., 2008, s. 70-71; Horzinková a Novotný, 2010, s. 42).

1.4.3 Zásada proporcionality (přiměřenosti)

Zásada proporcionality (chceme-li zásada přiměřenosti) vychází ze zásady ústavní a mezinárodní a směřuje k obsahu daného rozhodnutí nebo dalších postupů a provedených úkonů a užití takového právního předpisu, který je vhodný pro daný výkon veřejné správy. Jednoduše vyjádřeno, veřejná správa musí sledovat naplnění účelu pravomoci, tedy zda je oprávněna dbát na dodržení práva a v jaké míře, tzn. cíl a prostředek musí být vyváženy (Skulová a kol., 2008, s. 60-61).

1.4.4 Další principy činnosti správních orgánů

Princip rovnosti osob (neboli princip spravedlnosti) – je chápán jako rovnost osob za stejných podmínek a za shodných okolností, tedy ve stejných případech rozhodovat stejně. Jedná se o zákaz diskriminace (Spirit, 2014, s. 160).

Princip kontinuity – veřejná správa nemůže zanechat své činnosti či plnění svých funkcí s ohledem na vnitřní problémy státu (Svoboda a Schelle, 2006, s. 47).

Princip výkonu práva pouze ve veřejném zájmu – zákaz zneužití svých pravomocí. Tento princip směřuje k uspokojování potřeb občanů v souladu s veřejným zájmem (Spirit, 2014, s. 161).

Princip ochrany právní jistoty – práva musí být nabyta v dobré víře. V českém právním státě je zakázána zpětná účinnost právního předpisu, neboli zákaz retroaktivity (Svoboda a Schelle, 2006, s. 47-48).

Princip rychlosti a hospodárnosti správního řízení – tento princip souvisí s efektivností činnosti veřejné správy. Správní orgán je povinen činit úkony bez zbytečných průtahů a zvyšujících se nákladů správního řízení. Správní orgán by měl postupovat tak, aby účastníci nebyli zatěžováni zvyšujícími se náklady na dané řízení (Průcha, 2014, s. 99).

1.5 Právní záruky ve veřejné správě

Právní záruky ve veřejné správě jsou úzce spjaty se zásadou zákonnosti a zajišťují především spolehlivé dodržování právních předpisů veřejné správy, její cíle a úkoly při řádném postupu subjektů ve veřejné správě.

Právní záruky ve veřejné správě jsou:

- „kontrola veřejné správy,
- právo na informace ve veřejné správě,
- zrušení, změna, sistace vadných správních aktů aj. opatření ve veřejné správě,
- uplatňování odpovědnosti za porušení právních povinností,
- přímé donucení ke splnění právní povinnosti“ (Průcha, 2004a, s. 256-257).

Frumarová nadto (2005, s. 21) doplňuje shora uvedené právní záruky:

- „petice a stížnosti,
- trestní, příp. disciplinární odpovědnost úředníků a pracovníků ve veřejné správě,
- Veřejný ochránce práv,
- ochrana před nezákonnou nečinností veřejné správy“.

V této práci bude pozornost věnována pouze ochraně před nezákonnou nečinností, a to zejména ve správním soudnictví, když i nečinností správních orgánů může dojít k porušení právních záruk ve veřejné správě. Jedná se zejména o nedodržení zákonných lhůt či úplnou

nečinnost ze strany správního orgánu. Fyzické i právnické osoby se po vyčerpání všech prostředků opatření proti nečinnosti ve správním řízení mohou bránit prostřednictvím správních soudů žalobou proti nečinnosti orgánů veřejné správy.

1.6 Nečinnost a nezákonná nečinnost veřejné správy

Pojem „veřejná správa“ v tom nejširším slova smyslu znamená aktivní činnost státních orgánů ve veřejném zájmu v souladu se shora uvedenými základními principy a problematika nečinnosti veřejné správy se dostává do pozadí. Nicméně nutno podotknout, že nečinnost ve veřejné správě není v současné době ojedinělým jevem. V dnešním světě je každý občan ve vztahu se správními orgány, jejich činností nebo v horším případě nečinností. Nečinnost je tak v mnoha případech horší než samotná činnost správních orgánů, když proti vydanému rozhodnutí je obrana či napravení daného správního aktu realističtější. Správní orgány vykonávají veřejný zájem, když musí postupovat v souladu se zákonem, aktivně jednat a dodržovat lhůty pro vydání rozhodnutí. Pokud tak úředníci nečiní, jde o nezákonnou nečinnost orgánů veřejné správy (Pospíšilová, 2011).

Podle Frumarové (2005, s. 30) může mít tato nečinnost samozřejmě právní následky stejné jako by měla činnost veřejné správy. Velice důležité je sledování jak činnosti veřejných orgánů, tak i opak činnosti, tedy nečinnosti. Poukazuje na to, že tento jev lze chápat také jako zvláštní formu činnosti veřejné správy a podotýká, že ne každou nečinnost veřejné správy můžeme považovat za nezákonnou. Nečinnost veřejné správy znamená (Mates, 2013, s. 81), že orgán veřejné správy aktivně jednat nemusí a je uplatňováno institutu správního uvážení (diskrece). Správní orgán má možnost si sám zvolit postup na základě kvalitního a opatrného posouzení konkrétního případu. Takovýto institut by měl vyvažovat spravedlnost v mezích racionálního zvážení a konkrétního práva občana.

Zajedno je s těmito názory i Sedláček (2011, s. 55), který uvádí, že v případech správního uvážení může správní orgán dle své vlastní úvahy zhodnotit, zda bude činný či nikoliv. Nelze jinak než souhlasit s autory, neboť vnější okolí tento jev chápe okamžitě jako nevráživost ze strany nadřazeného orgánu vůči té které osobě s tím, že dotyčnému byla odepřena jeho základní práva. Účastníci správního řízení následně zahlcují správní orgány písemnými podáními, dotazy či žádostmi o vysvětlení ve vztahu k jejich nečinnosti.

Konečně lze přijmout obecnou definici nezákonné nečinnosti podle Frumarové (2012, s. 37), a to: „O nezákonnou nečinnost veřejné správy půjde v případech, kdy právní norma stanoví povinnost správnímu orgánu konat a tento zůstává v rozporu s normou nečinný, či v situacích se správním uvážením není nečinnost výsledkem jím skutečně realizované „úvahy jednání“. Zmíněné vymezení pojmu nezákonné nečinnosti přesně vyznačuje nečinnost v rozporu se zákonem za situace, kdy nelze zhodnotit ze strany správního orgánu, že jde o správní uvážení.

1.7 Průtahy a absolutní nečinnost

O nečinnost půjde v případě, když rozhodnutí správního orgánu nebude vydáno v zákonné lhůtě. Dále v případě, pokud správní orgán nezahájí řízení ve věci samé, když se správní orgán dozvěděl o podstatných faktech, které odůvodňují počátek správního řízení (Pečinka, ©2009).

Nezákonnou nečinnost lze rozdělit na průtahy v řízení a absolutní nečinnost:

A) Průtahy v řízení – jsou nejméně závažnou formou nezákonné nečinnosti, kdy za průtahy lze považovat nekonání správního orgánu v zákonné lhůtě či lhůtě přiměřené, resp. prodloužené. Jakákoliv činnost ze strany správního orgánu přichází až po lhůtě, kdy konat měl (Frumarová, 2005, s. 33). Průtahy orgánů veřejné správy, za kterými stojí například nedostatek zaměstnanců či kvalifikace pracovníků považuje Hendrych a kol. (2006, s. 701 a násl.) za nejzávažnější problém nečinnosti. K těmto aspektům je možné připojit i neochotu úředních osob, když jde o subjektivní povahovou osobnost úředníka nebo neochotu jednat s neoblíbenou či jinak problémovou osobou.

B) Absolutní nečinnost – lze charakterizovat jako úplnou nečinnost ze strany orgánů veřejné správy, neboť tyto měly konat v zákonné lhůtě nebo lhůtě prodloužené, avšak takto nečinily vůbec. Řízení správní orgán buď vůbec nezahájí anebo v řízení, ve kterém už bylo jednáno, nepokračuje a úřad je absolutně nečinný. Ovšem v případě, kdy zákonná lhůta stanovena není, avšak povinnost konat ano, vyvstává problém vymezení nezákonné nečinnosti veřejné správy. Je tak obtížné stanovit časové vymezení nezákonné nečinnosti (Frumarová, 2005, s. 34).

U obou případů dochází k porušení principů veřejné správy. V našem státě tento stav není tolerován a toto pasivní nelegální jednání porušuje principy dobré správy podle Veřejného ochránce práv, které jsou: soulad s právem, nestrannost, včasnost, vstřícnost, předvídatelnost, přesvědčivost, přiměřenost, efektivnost, odpovědnost, otevřenost. Těmito principy by se měly úřední osoby řídit a měly by jim připomínat, aby při svém rozhodování jednaly spravedlivě a profesionálně a nezneužívaly svého postavení (© Kancelář veřejného ochránce práv, Principy dobré správy).

2 OPATŘENÍ V ŘÍZENÍ PŘED SPRÁVNÍMI ORGÁNY

Český právní řád poskytuje řadu právních prostředků, které mají za cíl odvrátit nežádoucí jev ve veřejné správě, nečinnost. Frumarová (2005, s. 33) uvádí, že: „důležité je vždy správné vymezení počátku nezákonné nečinnosti, tedy okamžiku, od kterého je orgán nezákonně nečinný, a je tak možno realizovat v úvahu přicházející prostředky ochrany proti nečinnosti“. Je tedy nutné brát v potaz, kdy je správní orgán nezákonně nečinný.

Zevrubně bude věnována pozornost základním prostředkům ochrany před nečinností, které vyplývají ze správního řádu. Půjde zejména o úpravu lhůt, atrakci a fikci pozitivního a negativního rozhodnutí. Největší důraz bude kladen na ochranu před nezákonnou nečinností veřejné správy ve správním soudnictví.

2.1 Ochrana před nečinností

Opaření proti nečinnosti vyplývá z ust. § 80 SŘ. Představuje dozor poskytovaný na úrovni správního řízení. Tvoří základ pro následné soudní řízení ve správním soudnictví.

„**Ochrana proti nečinnosti** správních orgánů se poskytuje účastníkům řízení nebo dotčeným osobám z moci úřední nebo na základě žádosti uvedených osob“ (Horzinková a Novotný, 2010, s. 192).

Nejdůležitější formy institutů proti nezákonné nečinnosti správních orgánů jsou:

1. „právní úprava lhůt (stanovených pro rozhodnutí či provedení jiného správního úkonu),
2. institut opatření proti nečinnosti (tzv. atrakce),
3. fikce rozhodnutí,
4. žaloba na nečinnost ve správním soudnictví,
5. ústavní stížnost,
6. Veřejný ochránce práv,
7. stížnosti, petice,
8. náhrada škody za nesprávný úřední postup,
9. správněprávní odpovědnost“ (Frumarová, 2012, s. 43).

Sládeček (2005, s. 342) uvádí, že jde o tzv. dozor nad právem účastníka řízení v prvním stupni správního řízení. Účastník může namítat porušení práv již v průběhu řízení prvostupňovém, avšak obvykle se jich lze dovolávat až v přezkumném řízení, když o tomto rozhoduje nadřazený orgán v řízení druhostupňovém. Podle Horzinkové a Novotného (2010, s. 192 a násl.) se ochrana proti nečinnosti vztahuje hlavně na správní řízení v prvním stupni, v druhém stupni správního řízení, tzv. odvolacím a v souvislosti s nečinností při rozhodování o mimořádných opravných prostředcích.

Znamená to tedy, že prostředky proti nečinnosti správních orgánů se uplatňují v řízení jak v prvním stupni, tak i v odvolacím řízení (pokud účastník podá řádné odvolání). Tyto prostředky lze také prosadit, pokud je úřad nečinný v rámci rozhodování o mimořádném opravném prostředku, což v našem případě znamená obnova správního řízení. K této skutečnosti je nutné zdůraznit, že se nejedná o řádný opravný prostředek jako je odvolání ve věci samé ani o obnovu řízení jako mimořádného opravného prostředku. Jde o obranu, pokud prvostupňový správní orgán nebo správní orgán nadřazený nekoná tak, jak by podle zákona konat měl.

2.1.1 Možnosti opatření nadřízeného správního orgánu

Každou žádost účastníka na ochranu proti nečinnosti doručenou nadřízenému správnímu orgánu posuzuje nadřízený správní orgán samostatně s ohledem na konkrétní případ a podle vlastního správního uvážení.

Podle ust. § 80 odst. 4 SŘ může nadřízený správní orgán rozhodnout jedním ze čtyř stanovených institutů, a to buď:

- a) nakáže nečinnému správnímu orgánu usnesením, aby v uvedené lhůtě učinil napravení nebo vydal rozhodnutí,
- b) převezme věc vydaným usnesením a sám nadřízený orgán ve věci rozhodne – jedná o tzv. atrakci,
- c) vydá usnesení s tím, že se pověřuje k projednání a rozhodnutí věci příslušný podřízený správní orgán vedením řízení ve svém správním obvodu – tzv. delegace,
- d) vydá usnesení o přiměřené lhůtě pro vydání rozhodnutí ve věci samé, je-li zde předpoklad, že správní orgán nižší instance rozhodne a pokud je tento postup pro účastníky výhodný (Hendrych a kol., 2006, s. 702).

Vydané usnesení nadřízeného správního orgánu se zašle v první řadě orgánu nečinnému, popř. i jinému orgánu pokud věc deleguje na jiný správní orgán podle bodu b) shora a také účastníkům řízení. Samozřejmě může nastat i taková skutečnost, kdy správní orgán posoudí žádost na ochranu před nečinností jako nevyhovující. Usnesením tak tuto žádost zamítne. Odvolání proti tomuto usnesení není přípustné a účastník se tak nemůže dovolávat k orgánu nadřízenému. Pokud jde o atrakci a delegaci pod body b) a c) shora, tyto varianty řešení nemohou být využity za každé situace. Nutno vzít v úvahu základní územně samosprávné celky (obce) a vyšší územně samosprávné celky (kraje), které vykonávají samosprávu, když právo na samosprávu je zakotveno v Ústavě ČR (Hlava sedmá). Příslušné nadřízené správní orgány nemohou přijmout opatření proti nečinnosti v podobě atrakce nebo delegace v samostatné působnosti obcí a krajů. Nadřízený orgán musí zvolit jiné vhodné opatření proti nečinnosti na základě správního uvážení. Dokonce může orgán zvolit i kombinaci těchto prostředků a vydat usnesení co nejdříve je to možné v souladu se zásadou procesní ekonomie, aniž by se navyšovaly náklady (Skulová a kol., 2008, s. 260).

2.2 Lhůty pro rozhodnutí

Nečinnost se vyskytuje jednak v úplné nečinnosti a jednak v nedodržování stanovených lhůt. Problematika lhůt souvisí se zásadou rychlosti a hospodárnosti, což je požadavek na kvalitu výkonu veřejné správy. Včasnost je jeden z prvků principu dobré správy. Je nutné se zabývat otázkou, zda vůbec a kdy měl správní orgán konat a nekonal podle zákona. V tomto případě je odkazováno na ust. § 6 SŘ, kdy „správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. Nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80)“ (Česko, 2004, s. 9782-9783).

2.2.1 Zákonné lhůty

Jak už z názvu vyplývá, jedná se o lhůty, které jsou vymezeny a stanoveny zákonem. Tato zákonná úprava lhůt v oblasti činnosti veřejných orgánů vyplývá ze správního řádu (§ 71) a účastníkům správního řízení dává pocit právní jistoty, že jejich věc bude vyřízena v nějaké stanovené době. Samozřejmě nutno podotknout, že účastník správního řízení, který zavíná nedodržení stanovených lhůt, se nemůže proti tomuto vadnému aktu dovolávat, protože vědět měl a mohl, že tato příčina povede k negativním právním následkům. V tomto případě účastník řízení nedostane příležitost se kladně dovolat u nadřízeného správního orgánu,

popř. správního soudu. Správní orgán nejprve musí zhodnotit, zda jde o případ jednoduchý či složitější. Správní orgán má za úkol vydat rozhodnutí „bez zbytečného odkladu“ – neprodleně v jednoduchých věcech. Co si představíme pod pojmem jednoduché věci? Jsou to taková řízení, ve kterých lze rozhodnout ihned na základě dokladů a podkladů předložených účastníkem správního řízení a u kterých není potřeba ověřovat platnost daného dokumentu. Pokud nelze vydat takovéto rozhodnutí bezodkladně, je správní orgán povinen vydat rozhodnutí ve lhůtě do 30 dnů ode dne zahájení řízení, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak. Pokud jde o složitější situaci, kdy je potřeba ústního jednání, předvolání svědků a dalších účastníků nebo ohledání na místě samém, je nutno připočítat další lhůtu 30 dnů. Do lhůty 60 dnů spadá také doručování do ciziny a vypracování znaleckého posudku znalcem. Znalec musí být v konkrétní věci ustanoven a musejí mu být poskytnuty veškeré podklady pro vypracování znaleckého posudku. Účastníci řízení musí poskytnout součinnost se znalcem. Tyto situace jsou dlouhodobého charakteru a vyžadují delší lhůtu pro vyřízení. (Skulová a kol., 2008, s. 233 a násl.; Frumarová, 2005, s. 41 a násl.).

2.2.2 Prodloužení lhůt

Správní orgán může vydaným usnesením prodloužit lhůtu k provedení určitého úkonu za situace, kdy nelze rozhodnout ani v maximální možné lhůtě 60 dnů, a to vzhledem k povaze věci. „Výrazem „povaha věci“ je třeba rozumět toliko její objektivně posuzovanou složitost (například složitost dokazování, způsob projednávání)“ (Frumarová, 2005, s. 43). Lhůtu lze prodloužit nadřízeným orgánem o víc jak 60 dnů, a to „přiměřeně“, kdy z tohoto neurčitého pojmu je možné vyvodit, že maximální lhůta pro vydání rozhodnutí není zakotvena ve správním řádu. V tomto případě tak vyvstává problém spojený s datem, od kdy začíná nezákonná nečinnost (Frumarová, 2005, s. 49-55). Autorka si dovolí souhlasit s názorem Frumarové, která vznáší námitku, zda vůbec existuje v českém právním řádu zákonná nečinnost. Veřejná správa je povinna konat a pokud nekoná, vyvíjí činnost jasně nezákonnou.

2.2.2.1 Náležitosti usnesení o prodloužení lhůty

Usnesení o prodloužení lhůty musí obsahovat podstatné náležitosti: záhlaví, výrok, odůvodnění, poučení o opravném prostředku. V záhlaví je uveden správní orgán, který usnesení vydal a v souladu s jakým paragrafem tak měl pravomoc o tomto správním aktu rozhodnout. Výroková část obsahuje podstatnou část celého rozhodnutí, ve které stanovuje konkrétní práva a povinnosti. Výrok musí být přehledný, jasný a stručný a nesmí z něho vy-

plývat dvojsmysl. Musí v něm být uvedena přesně stanovená lhůta. Další stanovenou náležitostí je odůvodnění, ve kterém se uvede, že se vyhovuje žádosti účastníka a prodlužuje se stanovená lhůta. Musí být vylíčeny rozhodné skutečnosti, na základě kterých podkladů a proč takto správní orgán rozhodl. Za situace, kdy se vyhovuje v celém rozsahu všem účastníkům, usnesení nemusí ze zákona zdůvodnění obsahovat. Poslední částí rozhodnutí je poučení o odvolání, ze kterého vyplývá, zda se lze odvolat či nikoliv, případně ke kterému správnímu orgánu (nadřízenému orgánu) a v jaké lhůtě a k jakému orgánu odvolání podat (většinou k orgánu, který rozhodl). Všechny tyto shora uvedené náležitosti musí být správné a úplné a mají vliv na stanovenou lhůtu (Horzinková a Novotný, 2010, s. 180-182).

2.3 Dozorčí prostředek proti nečinnosti (atrakce)

Další institut opatření proti nečinnosti je tzv. atrakce, které může využít nadřízený správní orgán namísto nezákonně nečinného prvoinstančního orgánu. Tento institut lze použít na základě žádosti účastníka správního řízení i z podnětu daného správního orgánu, avšak v tomto případě jen v zákonem stanovených případech. Jde o subsidiární (podpůrný) případ, kdy nadřízenému správnímu orgánu se svěří odpovědnost tam, kde to vyžaduje povaha věci ve vztahu k efektivnosti a hospodárnosti správního řízení. Nadřízený správní orgán vydaným usnesením převezme správní věc a rozhodne namísto nečinného prvoinstančního správního orgánu. Toto usnesení má charakter prvostupňového rozhodnutí, proti kterému lze případně podat řádný opravný prostředek (Skulová a kol., 2008, s. 258-259).

Pokud má dojít k uskutečnění tohoto prostředku proti nečinnosti, je nutností splnit určité podmínky. Jednak musí dojít k nezákonné nečinnosti správního orgánu, kdy orgán nezahájil řízení (absolutní nečinnost) anebo správní orgán nedostal zákonných lhůt pro vydání předmětného rozhodnutí (průtahy v řízení). Důležité je též uvést, že nelze atrakci aplikovat v odvolacím řízení ve věci samé a je nutné volit jiné instituty proti nečinnosti. Ovšem je nutné uvést, že ani v zahajovacím správním řízení nelze vždy využít toto opatření před nečinností. Zejména jde o situaci, pokud by ústřední správní orgán vydal rozhodnutí za použití atrakce. Účastník řízení by tak přišel o své zásadní právo domáhat se podání odvolání k nadřízenému orgánu, neboť takovýto druhoinstanční orgán neexistuje. Ústřední správní orgán je v organizační struktuře státní správy České republiky nejvyšší. Dalo by se říci, že institut atrakce je určité právo nadřízeného orgánu přisvojit si příslušnost k rozhodnutí orgánu v prvním stupni. Účastníkovi poté náleží právo případně se domáhat

nápravy či změny rozhodnutí ve věci samé prostřednictvím řádného opravného prostředku (Frumarová, 2005, s. 63-66).

2.4 Fikce rozhodnutí

Fikce rozhodnutí patří mezi zásadní ochranu proti nečinnosti správních orgánů. Účastník správního řízení očekává, že o jeho žádosti podané správnímu úřadu bude v zákonné lhůtě rozhodnuto. Znamená to, že i když je správní orgán nečinný, má se za to, že daný individuální správní akt byl vydán, aniž by bylo vyžadováno jakéhokoliv podnětu či návrhu ze strany účastníka. Dalo by se konstatovat, že se jedná o tzv. fingoané rozhodnutí upravené v zákoně (§ 24 SŘ). Předpoklady nastolení účinků fikce rozhodnutí jsou:

1. výslovná domněnka fikce rozhodnutí a zákonná úprava,
2. zákonná přesná délka lhůty pro vydání rozhodnutí s tím, že zde nelze lhůtu prodloužit ani stanovit lhůtu „přiměřenou“ (Frumarová, 2005, s. 68-69).

Zpravidla rozlišujeme fikci pozitivního rozhodnutí a fikci negativního rozhodnutí. Pokud správní orgán nevydá v určené lhůtě individuální správní akt a návrhu bylo plně vyhověno, jedná se o pozitivní fikci. Pokud byl návrh zamítnut, jedná se o fikci negativní. Rozhodnutí sice neexistuje, ale má stejné právní účinky jako rozhodnutí existující a řádně doručené. (Hendrych a kol., 2006, s. 703).

2.4.1 Fikce negativního rozhodnutí

Pokud jde o fikci negativního rozhodnutí, znamená to, že nebude-li ve lhůtě stanovené rozhodnuto, bude návrh zamítnut. V českém právním řádu se fikce negativního rozhodnutí příliš neobjevuje, avšak tento zamítavý prostředek proti nečinnosti správních orgánů se objevil v zákoně č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí a zákoně č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Pokud oprávněný orgán v zákonné lhůtě nevydal rozhodnutí či nepodal požadovanou informaci, má se za to, že rozhodl negativně ve prospěch účastníka. Oproti fikci pozitivního rozhodnutí, zde není rozpor s veřejným zájmem. Neúspěšný účastník se může bránit proti tomuto zápornému rozhodnutí, se kterým nesouhlasí (stejně jako u vydání skutečného rozhodnutí) prostřednictvím řádných, popř. mimořádných opravných prostředků a také podáním žaloby ve správním soudnictví. Zásadním problémem, který se vyskytuje v souvislosti s institutem fikce negativního rozhodnutí, je mimo jiné i to, že toto fingoané zamítavé rozhodnutí neobsahuje odůvodnění. Zamítavé rozhodnutí by mělo vždy obsahovat řádné zdůvodnění, z jakého

důvodu daný orgán takto rozhodl a podaný návrh zamítl, když účastník má právo dozvědět se, proč mu vyhověno nebylo. Pokud se týká přezkumu tohoto fingo vaného rozhodnutí, lze tato přezkoumat jak v odvolacím správním řízení, tak i v správním řízení soudním, avšak obtížně, neboť, jak již bylo řečeno shora, tato „neskutečná“ rozhodnutí neobsahují řádné odůvodnění. Proto tato rozhodnutí nemusí obstát u nadřízených institucí, když nebudou přezkoumatelná pro nedostatek důvodů (Duda, 2001).

2.4.2 Fikce pozitivního rozhodnutí

Fikce pozitivního rozhodnutí je tradiční prostředek před nezákonnou nečinností. Pokud správní orgán po uplynutí zákonem stanovené lhůty mlčí, má se za to, že bylo účastníku přiznáno právo v plném rozsahu i bez jeho návrhu či podnětu. Ovšem nutno uvést, že je zde riziko, kdy správní orgán by měl zvážit aplikaci tohoto institutu proti nečinnosti, neboť by mohlo dojít k nesouladu s veřejným zájmem, selhání úředních osob a vzniku vadných správních rozhodnutí v rozporu s právem. Pokud by byla uplatněna fikce pozitivního rozhodnutí v řízení, kde figurují dva nebo více účastníků řízení s odlišnými zájmy, jistě by došlo k porušení práv a povinností některého z nich. Fikci pozitivního rozhodnutí by také nebylo vhodné použít v odvolacím správním řízení. Pokud by bylo podáno odvolání ze strany účastníka, nevedlo by to ke změně napadaného rozhodnutí (nelze změnit výrok rozhodnutí z důvodu fikce), nýbrž ke zrušení prvotního rozhodnutí a muselo by o tomto být opětovně rozhodnuto orgánem prvního stupně, avšak chyběl by zde právní názor odvolacího orgánu. Zdali je nebo není na místě aplikace fikce pozitivního rozhodnutí, je nejprve nutné zvážit povahu konkrétní věci a následně stanovit takovou lhůtu, která odpovídá složitosti dané věci, aby mohlo být rozhodnuto. Není tedy na místě plošně aplikovat fikci pozitivního rozhodnutí do činnosti veřejných orgánů (Frumarová, 2005, s. 71-72).

3 PRÁVO NA SOUDNÍ OCHRANU

Každý má právo na spravedlivý soudní proces. Klíčovými složkami práva na spravedlivý proces je jednoznačně právo na přístup k soudu, resp. k zákonem stanovenému orgánu, který poskytuje ochranu. Dále právo hmotné a procesní (tzn. zákonem stanovená práva a povinnosti, postup a upravený proces) a spravedlivé rozhodnutí, které by mělo být řádně odůvodněno a efektivní prostředky nápravy (Duda a Pušová, ©2015).

Efektivita v soudnictví hraje významnou roli. V soudnictví se efektivita skládá ze dvou dílčích principů, a to účinnosti soudní ochrany a propojení práva vnitrostátního a práva mezinárodního. Účinnost soudní ochrany byla uznána jako obecná zásada práva Evropské unie, kdy každý má právo na soudní přezkum. Pokud jde o propojení práva vnitrostátního a práva mezinárodního, zde je nutná určitá dávka respektu vůči hierarchickým vnitrostátním právním předpisům, které jsou klíčem pro správné fungování práva Evropské unie (Lenaerts, Maselis a Gutman, 2014, s. 110).

Molek (2012, s. 15-16) říká, že právo na spravedlivý proces není právem na vítězství v soudním řízení, nýbrž jakousi zárukou kvalitní právní cesty. Autorka této práce zastává názor, že toto tvrzení koresponduje s tím, že pokud se chceme domávat svého práva u soudu, musíme prokázat, že nám bylo odepřeno konkrétní právo a toto bezpodmínečně podložit důkazy. Avšak s tímto pojmem „spravedlivého“ procesu se zcela neztotožňuje Sládeček (2013, s. 360), kdy toto adjektivum je nepřijatelné a nevhodící se a za vhodnější slovo považuje „řádný“ proces. Uvádí, že pokud by šlo o spravedlivý proces, oběma zúčastněným stranám by muselo být ze strany soudu vyhověno. Spravedlnost stran sporu v soudnictví zaručit nelze, kdy na jedné straně figuruje navrhovatel, který se domáhá svého práva u soudu a na straně druhé subjekt, který porušil práva navrhovatele.

Právo na ochranu soudní je zakotveno již v samotném článku 7 Ústavy České republiky, kdy „základní práva a svobody jsou pod ochranou moci soudní“ (Česko, 1993, s. 7). Jedním z pramenů ústavního práva jako práva veřejného je i Listina základních práv a svobod (dále jen „Listina“ nebo „LZPS“), která je součástí ústavního pořádku ČR. Tato Listina je vnitrostátní katalog lidských práv. Listina podle čl. 36 odst. 2 uvádí: „Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak“ (Listina základních práv a svobod, 1992, s. 22), čímž je tedy zaručena možnost domáhat se stanoveným postupem svého práva u soudu (obecná zásada).

3.1 Správní soudnictví

Jak už z názvu této práce vyplývá, je poukazováno na ochranu před nezákonnou nečinností správních úřadů ze strany justice. Jedná se zejména o správní soudy, které se podílejí na ochraně a kontrole subjektivních práv daného subjektu.

Správní soudnictví je v našem demokratickém státě nejnovější a řídí se podle právního předpisu, a to soudního řádu správního. Poskytuje soudní ochranu svého subjektivního práva jak fyzickým osobám (lidem), tak i osobám právnickým a rozhodují o dalších věcech a postupech podle SŘS. Jde o tzv. veřejné právo, když je zde existence vztahu podřízenosti (fyzická či právnická osoba) a nadřízenosti (státní orgán, územně samosprávné celky). Každý subjekt má svá práva a povinnosti (Sládeček, 2005, s. 345-347).

Osoby dotčené na svých subjektivních právech ve vztahu k vykonavatelům veřejné moci se mohou bránit žalobou proti nezákonnému zásahu správního orgánu (§ 82 a násl. SŘS) pokud jsou kráceni na svých subjektivních právech. V případě nezákonné nečinnosti ze strany správních orgánů se mohou domáhat žalobou proti nečinnosti (§ 79 a násl. SŘS) pokud ve správním řízení nebude vydáno rozhodnutí a orgány zůstanou nečinné. Řešení nečinnosti správních orgánů je poměrně nová agenda ve správním soudnictví, když dovolávat se k Nejvyššímu správnímu soudu lze u rozhodnutí správních soudů v prvoinstančních řízeních vydaných od 1. ledna 2003 (Kamlach, 2003, s. 9-15).

Průcha (2004, s. 109) dle struktury soudů uvádí, že ve správním soudnictví v první instanci rozhodují krajské soudy pomocí specializovaných senátů, tedy senátů, které posuzují žaloby v konkrétních oblastech. Ve svém komentáři k občanskému soudnímu řádu Bureš, Drápal, Krčmář a kolektiv (2006, s. 1315-1316) stejně jako Průcha (2004, s. 109-110) uvádějí, že ve správním soudnictví nejsou přípustné žaloby, pokud jde o soukromoprávní věci. Toto zaměření přísluší spíše obecným soudům, nikoliv soudům správním a podléhají zákonné úpravě obsažené v občanském soudním řádu. Ovšem nutno podotknout, že toto je těžko uchopitelné, neboť neexistuje přesné vymezení, čeho se týká věc soukromoprávní a čeho věc veřejnoprávní.

Dále v druhém stupni soustavy správních soudů má za úkol zajišťovat jednotu a zákonnost českých soudů Nejvyšší správní soud a především rozhoduje o kasačních stížnostech, tedy mimořádných opravných prostředcích proti rozhodnutí soudů nižších stupňů (Průcha, 2004, s. 109). Sedláček (2011, s. 28) poukazuje na postavení Nejvyššího správního soudu, jakožto nejmladšího soudního orgánu České republiky sídlícího v Brně, kterému náleží

pravomoci ve správním soudnictví. Zajišťuje jednotnost a zákonnost rozhodování. Tento orgán koná v senátech nebo v rozšířených senátech v podstatě ve dvou oblastech. Jedná se o rozhodování v prvoinstančních věcech a rozhodování o kasačních stížnostech – mimořádných opravných prostředcích.

Podle ustanovení § 4 odst. 1 a 2 SŘS „soudy ve správním soudnictví obecně rozhodují o:

- a) žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, (dále jen "správní orgán"),
- b) ochraně proti nečinnosti správního orgánu,
- c) ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu,
- d) kompetenčních žalobách.

Ve správním soudnictví dále soudy rozhodují:

- a) ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda,
- b) ve věcech politických stran a politických hnutí,
- c) o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí pro rozpor se zákonem“ (Česko, 2002).

3.1.1 Žaloba proti nečinnosti správních orgánů

Obecná správní žaloba proti nečinnosti veřejné správy je jedna z nejdůležitějších právních prostředků v českém právním řádu jak se bránit proti nečinnosti správních orgánů. Sedláček (2011, s. 56-57) jednoznačně uvádí, že pokud bude subjektivní nárok jedince porušen ze strany uplynutí lhůty zákonem stanovené a správní orgán nebude činit, jde o tzv. nezákonnou nečinnost. Dotyčný se může po vyčerpání prostředků, které souvisejí s příslušnou právní úpravou, domáhat „zvláštní“ žalobou ke správnímu soudu. Tuto pravomoc v našem státě mají krajské soudy v prvoinstančním stupni. Správní soud uloží správnímu orgánu povinnost učinit úkon (například vydat rozhodnutí), protože správní soud nemůže rozhodovat za správní orgán a stanoví mu k tomuto přiměřenou lhůtu.

Podle Frumarové (2005, s. 91) je podstatou právní úpravy obecné správní žaloby proti nečinnosti:

1. Aktivní legitimace fyzické či právnické osoby, tzn. že tato osoba musí být věcně aktivně legitimována, a to pokud mu svědčí právo, kdy se domáhá ochrany svého práva.
2. Pasivní legitimace protistrany jako správního orgánu, který měl povinnost konat, avšak v zákonem stanovené lhůtě žádným způsobem nečinil.
3. Nečinnost v tom smyslu, že správní orgán nevydal v zákonné lhůtě rozhodnutí nebo osvědčení.
4. Nutnost vyčerpat všechny prostředky k ochraně proti nečinnosti správního úřadu, které ukládá příslušná právní úprava platná pro správní řízení.
5. Žaloba proti nečinnosti musí obsahovat obecné náležitosti podání podle SŘS.
6. Žalobu lze podat v zákonné lhůtě, která činí jeden rok a začíná běžet od doby, kdy ve věci marně uplynula lhůta k vydání rozhodnutí či osvědčení. Pokud není tato lhůta stanovena, lhůta pro podání žaloby začíná běžet od data, kdy byl účastníkem proti správnímu orgánu nebo správním orgánem proti účastníku učiněn poslední úkon.
7. Žaloba je podána ke krajskému soudu, který tento předmět žaloby projedná, a buď určí správnímu orgánu vydat rozhodnutí nebo osvědčení a nebo žalobu zamítne jako nedůvodnou.

Účastník se nemůže domáhat žalobou k soudu proti nečinnosti, pokud bylo rozhodnuto ve správním řízení fikcí, a to pozitivní či negativní. Fikcí tak bylo konáno pozitivně či negativně a nejedná se tedy o nezákonnou nečinnost ze strany správního orgánu. Pokud tak nenastane a rozhodnutí fikcí nebylo vydáno a jasně se jedná o nezákonnou nečinnost, kdy správní orgán aktivně nečinil podle zákona, lze žalobu ke krajskému soudu podat. Žaloba musí obsahovat podstatné a řádné náležitosti, aby samotný návrh mohl být projednatelný. Žalobu lze podat ve lhůtě do 1 roku ode dne uplynutí lhůty ve věci, kdy se navrhovatel domáhá ochrany ve správním řízení nebo do 1 roku ode dne, kdy byl navrhovatelem učiněn poslední úkon správnímu orgánu. To samé platí pro poškozeného navrhovatele, i pokud zákon nestanoví lhůtu k rozhodnutí správním orgánem, když se jedná o neurčitý pojem přiměřené lhůty (Sedláček, 2011, s. 58).

3.2 Mimořádné opravné prostředky

Možnost podání řádného opravného prostředku v SŘS zakotvena není. Nicméně jsou zde obsaženy dva mimořádné opravné prostředky, prostřednictvím kterých se lze dovolávat svých práv. Jedná se o kasační stížnost a obnovu řízení.

3.2.1 Kasační stížnost

Navrhovatel, který se domáhá žalobou proti nečinnosti správního orgánu ke krajskému soudu jako soudu prvoinstančnímu, má právo podat mimořádný opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí soudu (ať se jedná o rozsudek či usnesení krajského soudu). Tento mimořádný opravný prostředek se nazývá „kasační stížnost“. Kasační stížnost se podává přímo k Nejvyššímu správnímu soudu, který přezkoumává pouze rozhodnutí správních soudů I. stupně. Nikoliv nečinnost správních orgánů, které v dané věci činily průtahy ve správním řízení nebo nečinily žádné úkony a nerozhodly tak, jak zákonně měly. Navrhovatel nemůže podávat kasační stížnost (pokud nemá sám právnické vzdělání), nýbrž musí být zastoupen advokátem či jiným zástupcem s vysokoškolským právnickým vzděláním. Toto musí být doloženo plnou mocí, kterou udělí navrhovatel svému zástupci (Sedláček, 2011, s. 73-74). Pokud se stěžovatel domáhá svého práva u Nejvyššího správního soudu prostřednictvím kasační stížnosti, je právní zastoupení povinné. Samozřejmě existuje i právní zastoupení nepovinné a účastník se tak před soudy prvoinstančními a odvolacími může hájit sám. Účastník nezastoupený advokátem žádající o přezkum pravomocného rozhodnutí krajského soudu podáním kasační stížnosti u Nejvyššího správního soudu neobstojí, neboť tento soud zastoupení žalobce vyžaduje (§ 105 odst. 2 SŘS). Pokud tato podmínka splněna nebude, soud kasační stížnost bez věcného vyřízení odmítne (§ 46 odst. 1 písm. a) SŘS) (Šimíček a Potěšil, ©2012-2013).

Taxativní výčet důvodů pro podání kasační stížnosti je uveden v ust. § 103 SŘS, když zákon také uvádí, v jakých případech není přípustná kasační stížnost proti rozhodnutí krajských soudů (§ 104 SŘS). Podání kasační stížnosti z důvodů:

„a) nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení,

b) vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým

způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost,

c) zmatečnosti řízení před soudem spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení, ve věci rozhodoval vyloučený soudce nebo byl soud nesprávně obsazen, popřípadě bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce,

d) nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé,

e) nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení“ (Česko, 2002).

3.2.1.1 Postup Nejvyššího správního soudu v řízení o kasační stížnosti

Lhůta pro podání kasační stížnosti je poměrně krátká, dvoutýdenní. Podává se k Nejvyššímu správnímu soudu ve lhůtě dvou týdnů ode dne pravomocného rozhodnutí krajského soudu. Po podání řádné kasační stížnosti předseda senátu Nejvyššího správního soudu případně vyzve k odstranění vad tohoto specifického prostředku. Následně soud rozesílá kasační stížnost všem zainteresovaným osobám v konkrétní věci. Soud poskytne lhůtu k podání případného vyjádření ke kasační stížnosti a učiní další úkony pro rozhodnutí jako např. připojení spisů či dalších podkladů. Nejvyšší správní soud rozhoduje zpravidla bez nařízení jednání, nicméně pokud závažnost vyžaduje předvolání účastníků, soud nařídí jednání. Soud rozhodne o kasační stížnosti tak, že je buď důvodná, nebo nedůvodná. V případě důvodnosti kasační stížnosti Nejvyšší správní soud zruší rozhodnutí krajského soudu a vrátí mu věc k dalšímu posouzení a rozhodne v konečném rozhodnutí o nákladech řízení. Krajský soud je tak vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu a je povinen rozhodnutí Nejvyššího správního soudu rozeslat všem účastníkům řízení. V případě nedůvodnosti kasační stížnosti Nejvyšší správní soud vydaným rozhodnutím kasační stížnost zamítne. Lze konstatovat, že v případě kasační stížnosti se jedná o tzv. zrušovací řízení, k němuž v podstatě v každém případě dojde (Sedláček, 2011, s. 80-81).

3.2.2 Obnova řízení

Obnova řízení jako další mimořádný opravný prostředek může hrát důležitou roli v právech účastníka, který se domáhá nápravy. Pokud vyvstanou na povrch další důkazy a skutečnosti, které nebyly v předešlém rozhodnutí uplatněny, může se účastník domáhat návrhem na obnovu řízení. Návrh na obnovu řízení se podává ve lhůtě do tří měsíců ode dne, kdy se dotyčný dozvěděl o příčině obnovy řízení. Nejpozději však ve lhůtě do tří let od právní moci konečného rozhodnutí. Pokud soud shledá důvody pro obnovu řízení, usnesením ji povolí. Po právní moci usnesení o povolení řízení Nejvyšší správní soud rozhoduje podle nových důkazů a skutkových tvrzení. Vydané rozhodnutí nahrazuje rozhodnutí původní. Jestliže obnova řízení není na místě, soud ji usnesením zamítne (Skulová a kol., 2008, s. 313-314).

3.3 Ústavní stížnost

Ochranu proti nečinnosti veřejné správy ze strany soudů představuje i Ústavní soud, když jsou porušena základní práva a svobody. Avšak je nutné zmínit, že musí být vyčerpány veškeré prostředky soudní ochrany ve správním soudnictví. Pokud jde o ústavní soudnictví, vychází se z ústavní stížnosti, kterou podává stěžovatel Ústavnímu soudu proti rozhodnutí správního orgánu. Rozhodnutí správního orgánu musí být v právní moci. Stěžovatel musí být ze zákona zastoupen advokátem. Ústavní stížnost je potřeba podat ve lhůtě do 60 dnů ode dne doručení posledního rozhodnutí ve správním soudnictví, když vyčerpání všech opravných prostředků (řádných i mimořádných, vyjma návrhu na obnovu řízení) je nutností pro přijetí ústavní stížnosti. Ústavní soud stížnost posoudí, když řeší hlavně procesní vady, ke kterým došlo v řízeních před správními soudy (Skulová a kol., 2008, s. 322-323).

Sládeček (2011, s. 108) uvádí, že pokud se týká ochrany proti nečinnosti orgánu správního, lze podávat ústavní stížnost s odkazem na čl. 36 odst. 1 LZPS, avšak touto soudní ochranou je hlavním institutem správní soud. Ústavní soud po kladném přijetí stížnosti rozhodne tzv. nálezem ÚS, kdy zruší dotčená rozhodnutí. Nález ÚS je závazný a nelze proti němu podat žádný opravný prostředek.

II. PRAKTICKÁ ČÁST

4 ANALÝZA VYBRANÝCH SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ

V praktické části této práce si autorka stanovila za cíl analyzovat vybraná soudní rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a na základě analyzovaných rozhodnutí shrnout právní úpravu dané problematiky. Na začátku je potřeba podotknout, že samotná právní úprava vztahující se k dané problematice je velmi rozsáhlá a nelze tak v rámci tohoto typu kvalifikačních prací postihnout veškeré možné a v úvahu přicházející aspekty. Z tohoto důvodu vyjádření a zhodnocení současné právní úpravy bude vyplývat pouze z té části zákonné úpravy, která má přímý vztah k níže analyzovaným rozhodnutím. Na závěr praktické části práce by autorka ráda navrhla na základě vlastního zhodnocení přijatelné změny současné právní úpravy a doporučení *de lege ferenda*.

4.1 Postup při analýze rozsudků Nejvyššího správního soudu

Na úvod praktické části této práce bude vymezeno, jakým způsobem autorka postupuje v rámci analýzy vybraných soudních rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, které se týkají se dané problematiky.

Rozboru bude podrobena 6 vybraných rozsudků Nejvyššího správního soudu.

Předmětem řízení o kasační stížnosti účastníka či správního orgánu je pravomocné rozhodnutí (rozsudek či usnesení) prvoinstančního správního soudu. Nikoliv samotná nečinnost správního orgánu. Nečinnost správního orgánu byla projednávána před správním soudem prvního stupně. Nejvyšší správní soud přezkoumává rozhodnutí správního soudu I. stupně, zda postupoval správně či nikoliv. Soudní instituce – Nejvyšší správní soud tak slouží ke kontrole správních soudů z celé České republiky postupujících zejména podle SŘS.

Kasační stížnost musí být ze zákona podána prostřednictvím advokáta nebo podatel kasační stížnosti musí mít vysokoškolské právnické vzdělání. Dané rozsudky tuto podmínku splňují.

Nejvyšší správní soud rozhoduje o podaných kasačních stížnostech v senátech a jednotlivý senát je složen z předsedy senátu a dvou soudců. Rozhodnutí všech soudů včetně Nejvyššího správního soudu obsahují důležité náležitosti: záhlaví, výrok, odůvodnění a poučení o opravném prostředku. V případě vydaného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu žádné opravné prostředky přípustné nejsou.

Na začátku rozboru každého vybraného rozsudku bude uvedeno, z jakého důvodu autorka zvolila právě daný rozsudek pro analýzu, popř. v čem spatřuje zajímavost daného rozhodnutí. Následně bude samotná analýza každého vybraného rozsudku rozdělena do šesti bodů označených A), B), C), D), E) a F):

- první bod – A) se týká podané žaloby proti nečinnosti, když bude vymezeno, proč daná věc došla až před soud I. stupně,
- ve druhém bodě – B) bude uvedeno, jak správní soud I. stupně rozhodl ve věci žaloby proti nečinnosti,
- třetí bod – C) je vymezen podáním kasační stížnosti ze strany žalobce (fyzické či právnické osoby) nebo ze strany příslušného správního orgánu,
- čtvrtý bod – D) se týká důvodnosti podání kasační stížnosti, když bude na místě vysvětlit zákonné důvody pro podání kasační stížnosti,
- v pátém bodě – E) bude vymezeno, zda protistrana podala či nepodala vyjádření ke kasační stížnosti, příp. jaké je její stanovisko k podané kasační stížnosti,
- šestý bod a zároveň poslední – F) se týká samotného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, když bude stručně shrnuto jeho stanovisko k předmetné problematice.

Po rozboru všech vybraných rozsudků Nejvyššího správního soudu bude následovat shrnutí dané právní úpravy ze strany autorky této práce. Bude poukazováno zejména na správnost či nesprávnost postupů správních orgánů, rozhodnutí správních soudů v I. stupni a Nejvyššího správního soudu.

Samotné shrnutí právní úpravy bude rozděleno do dvou bodů:

- I. bod – shrnutí právní úpravy správních orgánů,
- II. bod – shrnutí právní úpravy soudních institucí (správních soudů a Nejvyššího správního soudu).

4.1.1 Rozsudek ze dne 27. února 2014, č. j. 9 Ans 14/2013-54

Rozsudek Nejvyššího správního soudu se týká právní věci žalobkyně Ing. E. R. a žalovaného správního orgánu, Městského úřadu Vysoké Mýto. Daný rozsudek byl vybrán k analýze zejména z toho důvodu, že je zde poukazováno na průtahy správního orgánu ve správním řízení a překračování zákonných lhůt pro vydání rozhodnutí v dané věci. Autorka na úvod zmiňuje, že žalobkyně sama nepodala návrh na zahájení správního řízení, když takto učinil správní orgán z moci úřední. Ovšem účastníci správního řízení, kteří nepodají návrh na zahájení správního řízení, mají také oprávněně zájem na tom, aby nedocházelo k průtahům ve správním řízení. Z toho vyplývá, že žalobkyně mohla podat žalobu proti nečinnosti správního orgánu, i když sama nepodala návrh na zahájení správního řízení.

A)

Podaná žaloba k soudu proti nečinnosti správního orgánu

Žalobkyně Ing. E. R. se domnívá, že Městský úřad Vysoké Mýto se opakovaně dopouštěl průtahů ve věci správního řízení a překračoval zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí. Podle názoru žalobkyně jsou postupy správního orgánu zcela zmatečné a trvalo dlouhou dobu, než správní orgán rozhodl. Městský úřad vydal rozhodnutí v dané věci až po zákonné lhůtě a se značnými prodlevami. Z těchto důvodů žalobkyně Ing. E. R. se svou žalobou proti nečinnosti Městského úřadu Vysoké Mýto domáhala, aby prvoinstanční správní soud určil Městskému úřadu Vysoké Mýto lhůtu pro vydání rozhodnutí ve věci určení existence pozemní komunikace. Podmínky pro podání správní žaloby byly splněny, když žalobkyně vyčerpala bezvýsledně prostředky proti nečinnosti správního orgánu podle ust. § 79 odst. 1 SŘS.

B)

Rozhodnutí správního soudu I. stupně

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích určil povinnost správnímu orgánu, aby vydal rozhodnutí ve správním řízení v určené lhůtě (konkrétně do 31.1.2014).

C)

Správní orgán podává kasační stížnost

Městský úřad Vysoké Mýto jako žalovaný podal kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu. Právo podat kasační stížnost má každý účastník soudního řízení, což vyplývá z

ust. § 102 SŘS. Lhůta pro podání kasační stížnosti činí nejpozději do dvou týdnů ode dne právní moci rozhodnutí správního soudu I. stupně.

D)

Důvod podání kasační stížnosti

V podané kasační stížnosti žalovaný Městský úřad Vysoké Mýto namítal, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný a nebyl dostatečně odůvodněn. Nesprávně vyhodnotil provedené důkazy, na základě kterých učinil nesprávná skutková zjištění. Městský úřad tak navrhuje, aby Nejvyšší správní soud pravomocný rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil zpět k novému rozhodnutí na základě správných listinných důkazů a skutkových tvrzení. Žalovaný městský úřad se dále brání vůči průtahům v řízení tak, že namítá administrativní chybu v datu vrácení spisového materiálu krajským úřadem. Důvody podání kasační stížnosti jsou uvedeny v ust. 103 odst. 1 písm. a) až e).

E)

Vyjádření žalobkyně k podané kasační stížnosti

Žalobkyně, která podala správní žalobu k soudu I. stupně s jeho rozhodnutím souhlasí a nevidí důvod, proč správní orgán podal kasační stížnost. Má tedy za to, že kasační stížnost by měla být zamítnuta.

F)

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

Podaná kasační stížnost byla rozsudkem Nejvyššího správního soudu přezkoumána. Byla podána osobou oprávněnou a včas. Důležitou podmínkou pro podání kasační stížnosti je také možnost ji podat. Některá rozhodnutí správních soudů mohou totiž obsahovat negativní poučení s tím, že nelze proti danému rozhodnutí podat mimořádný opravný prostředek. Nejvyšší správní soud kasační stížnost obsahově projednal a závěrem tuto zamítl podle ust. § 110 odst. 1, věta poslední, SŘS. Má za to, že správní soud I. stupně postupoval řádně a správně určil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve správním řízení. Účastníci nebyli k Nejvyššímu správnímu soudu předvoláni, když soud rozhodl bez nařízení jednání tzv. „od stolu“.

4.1.2 Rozsudek ze dne 23. září 2013, č. j. 5 Ans 2/2013-40

Rozsudek Nejvyššího správního soudu se týká žalobce F. K. a žalovaného správního orgánu Městského úřadu Šlapanice. Žalobce má za to, že správní orgán měl zahájit správní řízení, avšak takto neučinil. Na daném rozsudku považují za stěžejní zejména aplikaci ust. § 80 SŘ (ochrana před nečinností), když toto ustanovení musí (nikoliv může) využít z moci úřední pouze nadřízený správní orgán, který se o nečinnosti prvoinstančního správního orgánu dozvěděl. Toto ustanovení nemůže využít osoba, která není účastníkem správního řízení, neboť správní řízení v tomto případě zahájeno nebylo. Žalobce avizoval podání nadřízenému správnímu orgánu, ve kterém upozorňoval na nečinnost podřízeného správního orgánu.

A)

Podaná žaloba k soudu proti nečinnosti správního orgánu

Žalobce má za to, že správní orgán je nečinný, když nevydal rozhodnutí, kterým se zahajuje správní řízení ve věci nařízení odstranění neoprávněné stavby na žalobcově pozemku. Nadřízený správní orgán přikázal správnímu orgánu I. stupně, aby zahájil správní řízení o odstranění části nepovolené stavby. Správní orgán I. stupně takto neučinil. Žalobce tak bezvýsledně vyčerpал prostředky proti nečinnosti. Následně tedy žalobce podal žalobu proti nečinnosti správního orgánu.

B)

Rozhodnutí správního soudu I. stupně

Krajský soud v Brně rozhodl svým rozsudkem tak, že prvoinstanční správní orgán má vydat rozhodnutí, kterým se zahajuje správní řízení. Krajský soud správnímu orgánu I. stupně určil lhůtu 30 dnů pro vydání rozhodnutí o zahájení správního řízení.

C)

Správní orgán podává kasační stížnost

Městský úřad Šlapanice jako žalovaný podal kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu, když má za to, že krajský soud postupoval ve věci nesprávně.

D)

Důvod podání kasační stížnosti

Žalovaný v kasační stížnosti uvádí důvod podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) SŘS, když má za to, že krajský soud nesprávně posoudil přípustnost podání žaloby proti nečinnosti. Žalovaný správní orgán uvádí, že se o zahájení správního řízení nevydává žádné rozhodnutí. Podle ust. § 79 SŘS má správní soud I. stupně pravomoc uložit správnímu orgánu, aby vydal rozhodnutí či osvědčení ve věci samé, nikoliv rozhodnutí o zahájení správního řízení. Správní orgán odkazuje na ust. § 42 SŘ, kde je uvedena 30denní lhůta, která je pouze povahy pořádkové. Správní orgán je v tomto případě povinen zahájit správní řízení nebo jej podstoupit či odložit a podatele o dalším postupu správního orgánu vyrozumět. Žalovaný navrhuje daný rozsudek zrušit a vrátit zpět krajskému soudu k novému projednání.

E)

Vyjádření žalobce k podané kasační stížnosti

Žalobce ve svém vyjádření k podané kasační stížnosti žalovaného konstatuje, že žalovaný správní orgán byl nečinný ve správním řízení. Poukazuje zejména na ust. § 79 SŘS, kde je uvedeno, že se může obrátit na soud podáním žaloby proti nečinnosti ten, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky proti nečinnosti. Žalobce navrhuje, aby kasační stížnost žalovaného byla zamítnuta.

F)

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížnost žalovaného a má za to, že kasační stížnost je důvodná. Odkázal zejména na ust. § 109 odst. 3 a 4 SŘS. Nejvyšší správní soud uvádí, že ust. § 79 SŘS se vztahuje pouze na případy, ve kterých má správní orgán povinnost vydat rozhodnutí či osvědčení ve věci samé. Nelze se tedy domáhat jakékoliv absence činnosti správního orgánu. Ochrany proti nečinnosti (§ 80 SŘ) se tak nemůže domáhat fyzická ani právnická osoba, která není účastníkem správního řízení, protože žádné správní řízení neběží. Nejvyšší správní soud nesouhlasí s rozsudkem správního soudu I. stupně a podle ust. § 110 odst. 4 SŘS v celém rozsahu pravomocný rozsudek zrušil a věc vrátil zpět k novému projednání.

4.1.3 Rozsudek ze dne 9. prosince 2015, č. j. 10 As 180/2015-64

Další vybrané rozhodnutí Nejvyšší správního soudu bylo vydáno mylně ve vztahu k nečinnosti správního orgánu. Rozhodnutí správního orgánu vydáno bylo. Daný rozsudek byl vybrán z toho důvodu, že v tomto případě o nečinnost podle autorky práce nejde. Správní orgán rozhodnutí vydal. Nejvyšší správní soud rozhodoval ve věci účastníků, a to žalobce A. P., proti žalovanému správnímu orgánu Magistrátu hl. m. Prahy.

Obecně lze říci, že pokud se účastník správního řízení domáhá podle zákona (SŘS) žaloby proti nečinnosti správního orgánu, má se za to, že správní orgán není zákonně činný, když nevydal žádné rozhodnutí ve věci. Pokud se v soudním řízení prokáže opak shora uvedené skutečnosti, tj. prokáže se, že správní orgán rozhodnutí vydal, účastník tak pozbyde svého subjektivního práva a v soudním řízení správním neuspěje.

A)

Podaná žaloba k soudu proti nečinnosti správního orgánu

Účastník přestupkového správního řízení porušil povinnosti vyplývající ze zákona o silničním provozu, když překročil povolenou rychlost. Magistrát města hl. m. Prahy jako samosprávný orgán vykonal svoji povinnost a vydal rozhodnutí o uznání viny o přestupku a uložil účastníkovi přestupkového řízení pokutu. Rozhodnutí bylo doručeno řádně fikcí podle ust. § 24 odst. 1 SŘ, když tento typ doručení je podle zákona možný. Žalobce (účastník správního řízení) podal žalobu proti nečinnosti žalovaného Magistrátu hl. m. Prahy, když má za to, že magistrát žádný individuální správní akt nevydal.

B)

Rozhodnutí správního soudu I. stupně

Městský soud v Praze daný případ projednal a zkonstatoval, že rozhodnutí správní orgán vydal, avšak nedoručil řádně žalobci a nebylo tak rozhodnutí účinně vydáno. Z tohoto důvodu Městský soud v Praze vydal rozsudek, v němž rozhodl ve prospěch žalobce tak, že ve lhůtě 30 dnů uložil povinnost Magistrátu hl. m. Prahy, že rozhodnutí je povinen vydat.

C)

Správní orgán podává kasační stížnost

Magistrát hl. m. Prahy podal kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu proti pravomocnému rozsudku městského soudu, když prvoinstanční správní soud vyhověl žalobci a

zavázal žalovaného k vydání rozhodnutí ve stanovené lhůtě. Proti rozhodnutí prvoinstančního soudu lze podat mimořádný opravný prostředek – kasační stížnost.

D)

Důvod podání kasační stížnosti

Kasační stížnost byla podána, neboť Magistrát hl. m. Prahy má za to, že žalobce nevyčerpal bezvýsledně všechny prostředky k ochraně proti nečinnosti (§ 80 SŘ). Odkazuje na to, že žalobce – fyzická osoba tak měla podat žádost na ochranu proti nečinnosti nadřízenému správnímu orgánu (Ministerstvu dopravy). Navíc správní orgán Magistrát hl. m. Prahy má za to, že rozhodnutí bylo vydáno a řádně doručeno fikcí.

E)

Vyjádření žalobce k podané kasační stížnosti

K podané kasační stížnosti Magistrátu hl. m. Prahy se žalobce žádným způsobem nevyjádřil a nikterak nereagoval.

F)

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

Nejvyšší správní soud v první řadě posoudil kasační stížnost žalovaného jako důvodnou z pohledu splnění podmínek řízení. Kasační stížnost byla podána včas, obsahuje podstatné náležitosti a byla podána osobou oprávněnou. Dále se soud zabýval otázkou, zda byly splněny podmínky pro řádné podání žaloby proti nečinnosti správního orgánu ke správnímu soudu prvního stupně, tedy zda žalobce bezvýsledně vyčerpal všechny možnosti opatření proti nečinnosti u správních orgánů. NSS je v tomto případě za jedno s městským soudem, když žaloba proti nečinnosti nemohla být odmítnuta pro bezvýsledné nevyčerpání prostředků proti nečinnosti. Žalobce totiž v řízení před správním soudem I. stupně listinnými důkazy prokázal, že bezvýsledně vyčerpal možnosti opatření proti nečinnosti správních orgánů. Nadřízený správní orgán také neučinil žádné opatření proti nečinnosti a žádným způsobem nereagoval. Proto z tohoto důvodu mohl účastník podat žalobu proti nečinnosti. NSS ke shora uvedeným důvodům obsaženým v kasační stížnosti správního orgánu (Magistrátu hl. m. Prahy) nepřihlížel, když tyto považoval za irelevantní.

Následně se NSS zabýval otázkou, zda žalobou proti nečinnosti správního orgánu se lze vůbec domoci doručení rozhodnutí správního orgánu. Zhodnotil, že městský soud pochybil a nesprávně aplikoval žalobu proti nečinnosti, když se žalobce domáhal doručení rozhod-

nutí správního orgánu. V případě podání a projednání žaloby proti nečinnosti správního orgánu je nutné, aby rozhodnutí správního orgánu nebylo vydáno vůbec. Nicméně pokud účastník má za to, že rozhodnutí vydáno nebylo, avšak jednoznačně bylo vydáno a domáhá se jeho vydání, nelze mu bránit v jeho přesvědčení o neexistenci správního rozhodnutí. NSS tak považuje podanou kasační stížnost správního orgánu za důvodnou a pravomocný rozsudek městského soudu v celém rozsahu zrušil a vrátil zpět k projednání.

4.1.4 Rozsudek ze dne 6. února 2013, č. j. 1 Ans 19/2012-43

Shora uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu se týká žalobce V. P. a žalovaného, kterým je Ministerstvo vnitra. V této věci autorka zejména poukazuje na rozdílné právní názory správního soudu I. stupně a Nejvyššího správního soudu týkající se prodlužování lhůt pro rozhodnutí ve správním řízení. Správní soud I. stupně považuje vícekrát opakované prodlužování lhůt za přijatelné, avšak Nejvyšší správní soud takovýto názor správního soudu I. stupně nesdílí.

A)

Podaná žaloba k soudu proti nečinnosti správního orgánu

Žalobce požádal Ministerstvo vnitra o udělení mezinárodní ochrany. Ústřední správní orgán zahájil správní řízení v dané věci, když byla sepsána žádost o udělení mezinárodní ochrany a žalobce předložil veškeré podklady a zprávy. Ústřední správní orgán měl rozhodnout ve věci do 90 dnů (takovouto lhůtu ukládá zákon o azylu) ode dne zahájení správního řízení, když tato lhůta byla vícekrát prodlužována. Žalobce bezvýsledně vyčerpal prostředky proti nečinnosti, když žádost na ochranu před nečinností zaslal ministru vnitra. Jeho žádosti nebylo vyhověno. Z výše uvedených důvodů žalobce podal žalobu proti nečinnosti ke správnímu soudu I. stupně, když nebylo rozhodnuto o jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany.

B)

Rozhodnutí správního soudu I. stupně

Městský soud v Praze žalobu proti nečinnosti zamítl jako nedůvodnou, když má za to, že o nečinnost žalovaného se nejednalo. Proti rozsudku městského soudu lze podat mimořádný opravný prostředek.

C)

Žalobce podává kasační stížnost

Žalobce ve stanovené lhůtě podal kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu prostřednictvím právní zástupkyně.

D)

Důvod podání kasační stížnosti

Žalobce uvádí, že Ministerstvo vnitra nepostupovalo řádně a činilo průtahy ve věci, čímž porušilo ust. § 6 SŘ a také čl. 38 LZPS. Městský soud podle názoru žalobce nesprávně vyhodnotil nečinnost Ministerstva vnitra. Žalobce navrhoval zrušení rozsudku správního soudu I. stupně z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) SŘS a vrácení věci zpět k novému projednání.

E)

Vyjádření žalovaného k podané kasační stížnosti

Ministerstvo vnitra ve svém vyjádření k podané kasační stížnosti žalobce uvedlo, že nesouhlasí s tím, že je nečinný, když ve věci bude rozhodnuto. Prodlužování lhůt odůvodňuje zejména tím, že musel vyžádat potřebné podklady a listiny, které jsou podstatné pro rozhodnutí ve věci. Kasační stížnost žalobce by tak měla být zamítnuta.

F)

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zhodnotil jako důvodnou. Byla podána včas, osobou oprávněnou a obsahuje podstatné náležitosti. Nejvyšší správní soud nesouhlasí s právním názorem městského soudu, který se měl zabývat, zda prodlužování lhůt bylo oprávněné a řádně odůvodněno. Nejvyšší správní soud má za to, že správní orgán měl jednou či dvakrát lhůtu pro vydání rozhodnutí prodloužit, avšak nikoliv vícekrát, když žalobce dokládal všechny potřebné doklady řádně a včas. Uvádí, že lhůta 90 dnů by měla být dostatečná k vyřízení žádosti žalobce. Nejvyšší správní soud tak rozsudek městského soudu I. stupně zrušil a věc vrátil zpět k novému projednání podle ust. § 110 odst. 4 SŘS.

4.1.5 Rozsudek ze dne 13. prosince 2005, č. j. 3 Ans 9/2005-114

Vydaný rozsudek shora označený se týká žalobkyně E. s. r. o. a žalovaného, kterým je Hlavní město Praha. Žalobkyně v tomto případě označila žalovaného jako veřejnoprávní korporaci, tedy obec, nikoliv správní orgán. Zde autorka opětovně zmiňuje pojem veřejné správy, když veřejná správa je správa veřejných záležitostí vykonávána ve veřejném zájmu. Existuje zde vztah nadřízenosti a podřízenosti, když jde o veřejnoprávní postavení. V tomto rozsudku je poukazováno zejména na vztahy veřejnoprávní a vztahy soukromoprávní. Hlavní město Praha jako veřejnoprávní korporace má právo na samosprávu, které je zakotveno přímo v Ústavě České republiky. Správní orgán Hlavní město Praha tudíž vykonává samosprávu, když řeší své záležitosti samostatně, hospodaří podle svého rozpočtu a vlastní majetek. Je tedy zřejmé, že pokud se má dotýčný domáhat svého práva u soudu, je nutné, aby šlo o subjektivní práva ve veřejném zájmu, nikoliv v zájmu soukromém. Správní soudnictví řeší pouze takové spory, které se týkají veřejného zájmu. Je nutné odlišit správu soukromou od správy veřejné. Z těchto důvodů byl pro rozbor použit tento rozsudek Nejvyššího správního soudu.

A)

Podaná žaloba k soudu proti nečinnosti správního orgánu

Společnost E. s. r. o. jako žalobkyně žádala Hlavní město Praha o odprodej části pozemku v jeho vlastnictví. Ovšem Hlavní město Praha svým usnesením zastupitelstva schválilo k prodeji přílehlý pozemek jiným zájemcům, jehož součástí je i předmětný pozemek. Společnost z tohoto důvodu podala žalobu ke správnímu soudu, neboť má za to, že daná obec měla předmětný pozemek prodat žalobkyni. Dále má daná společnost za to, že se jedná o nezákonnou nečinnost správního orgánu a podala tedy žalobu proti nečinnosti.

B)

Rozhodnutí správního soudu I. stupně

Správní prvoinstanční Městský soud v Praze odmítl usnesením podanou žalobu proti nečinnosti. Tato žaloba nebyla vůbec projednávána, neboť chybí základní podmínky, a to aktivní legitimace žalobkyně, pasivní legitimace žalovaného a předmět ochrany ve správním soudnictví.

C)

Žalobkyně podává kasační stížnost

Žalobkyně podala kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu proti odmítavému usnesení městského soudu. Městský soud odmítl usnesením podanou žalobu žalobkyně, když nesplnila zákonné podmínky pro podání správní žaloby proti nečinnosti. Proti usnesení správního soudu prvoinstančního je přípustné podání kasační stížnosti k Nejvyššímu správnímu soudu.

D)

Důvod podání kasační stížnosti

Žalobkyně nesouhlasí s vydaným usnesením správního soudu I. stupně. Namítá, že jde o správní řízení, kdy měl žalovaný aktivně činit úkony a vydat rozhodnutí ve správním řízení. Žalobkyně podala kasační stížnost s tím, že byla splněna jedna z podmínek důvodnosti kasační stížnosti (§ 103 odst. 1 písm. e) SŘS).

E)

Vyjádření žalovaného k podané kasační stížnosti

Žalovaný se žádným způsobem k předmětné kasační stížnosti nevyjádřil.

F)

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

Nejvyšší správní soud v první řadě přezkoumal rozhodnutí Městského soudu v Praze, když zcela souhlasí s odůvodněním obsaženým v usnesení městského soudu. Kasační stížnost byla zamítnuta, protože byla podána nedůvodně. Nejvyšší správní soud neshledal podmínky pro důvodnost kasační stížnosti podle ust. § 103 odst. 1 písm. e) SŘS. Nejvyšší správní soud stejně jako prvoinstanční správní soud se opírá o ust. § 79 odst. 1, 2 SŘS a o ust. § 2 SŘS.

4.1.6 Rozsudek ze dne 27. února 2014, č. j. 7 Ans 10/2012-62

Tento rozsudek Nejvyššího správního soudu se týká žalobce Z. Y. a žalovaného Ministerstva vnitra. Rozhodnutí bylo vybráno k analýze zejména z toho důvodu, že ústřední správní orgán nedodržel zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí ve věci samé. Po několika měsících od podání žádosti o zahájení správního řízení ústřední správní orgán vydal usnesení, kte-

rým se správní řízení přerušilo. K vydání meritorního rozhodnutí nedošlo. Autorka je toho názoru, že žalobce se oprávněně domáhá svého práva ve správním soudnictví, když neuspěl u orgánů veřejné správy. Autorka poukazuje zejména na rozdílné právní názory prvoinstančního správního soudu a Nejvyššího správního soudu. Správní soud I. stupně shledal postup ústředního správního orgánu za správný a opodstatněný, když přerušil správní řízení z důvodů chybějících podkladů důležitých pro rozhodnutí ve věci samé. Naopak Nejvyšší správní soud vyhodnotil přerušeni řízení ze strany ústředního správního orgánu pouze jako procesní ochranu, která měla zastřít porušení povinnosti vyřizovat věci bez zbytečného odkladu.

A)

Podaná žaloba k soudu proti nečinnosti správního orgánu

Žalobce se domáhal u Ministerstva vnitra vydání rozhodnutí o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky. Na jeho žádost bylo zahájeno správní řízení. Žalobce má za to, že ústřední správní orgán porušil zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí, když ve věci nebylo vydáno rozhodnutí ani po uplatnění opatření proti nečinnosti (§ 80 SŘ). Žalobce tak podal žalobu proti nečinnosti podle ust. § 79 odst. 1 SŘS, když bezvýsledně vyčerpal prostředky ochrany proti nečinnosti.

B)

Rozhodnutí správního soudu I. stupně

Městský soud v Praze vydaným rozsudkem podanou žalobu proti nečinnosti zamítl. Správní soud I. stupně je toho názoru, že Ministerstvo vnitra postupovalo zcela správně. Městský soud uvádí, že zásada rychlosti a hospodárnosti ve správním řízení nemůže být upřednostňována před zásadou řádného zjištění skutkového stavu a správní orgán musí postupovat podle předložených důkazů a podkladů.

C)

Žalobce podává kasační stížnost

Žalobce podal v zákonné dvoutýdenní lhůtě kasační stížnost, neboť nesouhlasí s vydaným rozsudkem Městského soudu v Praze.

D)

Důvod podání kasační stížnosti

Kasační stížnost byla podána z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. b) a d) SŘS. Žalobce uváděl, že o přerušení správního řízení nebyl řádně vyrozuměn. Dále ze strany ministerstva došlo k přerušení řízení až po několikanásobném uplynutí zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí a také až po uplynutí lhůty 30 dnů, kterou Ministerstvu vnitřně stanovila v opatření proti nečinnosti Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců.

E)

Vyjádření žalovaného k podané kasační stížnosti

Ministerstvo vnitřně ve svém vyjádření k podané kasační stížnosti uvedlo, že zjistilo ve správním řízení zjevné nedostatky, když nebyly řádně doloženy požadované doklady. Žalobce byl následně vyzván k jejich doplnění a doložení. Z těchto důvodů bylo správní řízení přerušeno. Ministerstvo vnitřně navrhuje kasační stížnost žalobce zamítnout v celém rozsahu.

F)

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

Ze strany Nejvyššího správního soudu byla kasační stížnost přezkoumána v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 SŘS a podaná kasační stížnost byla zhodnocena jako důvodná. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že ústřední správní orgán nedodržel zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí ve věci samé a nevydal rozhodnutí ani při uplatnění ochrany proti nečinnosti, když Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců nařídila ministerstvu vydat rozhodnutí ve lhůtě 30 dnů. Ministerstvo namísto vydání rozhodnutí vydaným usnesením přerušilo správní řízení. Nejvyšší správní soud nesdílí názor Městského soudu v Praze, který vyhodnotil jako podstatný a oprávněný důvod pro přerušení správního řízení to, že je třeba doložit podklady pro rozhodnutí. NSS shledal přerušení správního řízení ze strany ministerstva za nepřijatelné a neopodstatněné. Pravomocný rozsudek Městského soudu v Praze byl Nejvyšším správním soudem zrušen a věc byla vrácena zpět městskému soudu, který je vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu.

5 SHRUTÍ POZNATKŮ ZÍSKANÝCH ANALÝZOU

Vzhledem k tomu, že právní úprava dané problematiky je velice rozsáhlá, bude zhodnocena ta část právní úpravy, která vyplývá z analyzovaných rozhodnutí. Ze shora analyzovaných rozsudků bude zejména poukazováno na postupy správních orgánů. Dále bude autorkou této práce zhodnoceno, zda účastníci správního řízení či občané, kteří se domáhali zahájení správního řízení, měli nárok na uplatnění ust. § 80 SŘ, tedy opatření proti nečinnosti. V některých případech se totiž nejednalo o nezákonnou nečinnost ze strany správních orgánů. Následně budou ze strany autorky této práce zhodnoceny postupy prvoinstančních správních soudů a Nejvyššího správního soudu.

5.1.1 Rozsudek ze dne 27. února 2014, č. j. 9 Ans 14/2013-54

Podle rozboru tohoto shora uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu správní orgán činil průtahy ve správním řízení a překračoval zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí. Podle názoru autorky jde o zcela jasný příklad nečinnosti správního orgánu, který měl vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě a postupovat v souladu s právním názorem nadřízeného správního orgánu.

I.

Právní úprava správních orgánů

Správní orgán zejména porušil ust. § 71 SŘ, kde jsou uvedeny lhůty pro rozhodnutí. Daný správní orgán je povinen vydat rozhodnutí bezodkladně nebo v daných lhůtách 30 dnů, 60 dnů nebo ve lhůtě přiměřené, když lhůta přiměřená není v zákoně přesně definována a jedná se tak o neurčitý pojem. Podle názoru autorky nemůže jít o přiměřenou lhůtu, když správní orgán se opakovaně dopouštěl průtahů v řízení, činil nadbytečné úkony a rozhodoval se značnými prodlevami. Jedná se tedy o průtahy v řízení ze strany správního orgánu.

Dále došlo ze strany správního orgánu k porušení ust. § 80 odst. 4 písm. a) SŘ, když správní orgán I. stupně nerespektoval pokyn nadřízeného správního orgánu a nevydal rozhodnutí ve lhůtě, které mu stanovil nadřízený správní orgán. Autorka se domnívá, že ze strany správního orgánu I. stupně došlo jednoznačně k porušení základních zásad správního řízení a vůbec celé veřejné správy. Správní orgán I. stupně nejednal v souladu se zásadou legality, která dbá na to, aby bylo postupováno v souladu se zákonem. Zejména je porušena zásada rychlosti a hospodárnosti správního řízení, když správní orgán nemá činit ve věci průtahy a na základě přímých podkladů vydat rozhodnutí. V tomto případě došlo

k pochybení ze strany správního orgánu a žalobkyně tak má nárok na nápravu této nezákonné nečinnosti.

II.

Právní úprava soudních institucí

Podle názoru autorky se žalobkyně oprávněně domáhala žalobou proti nečinnosti nápravy tohoto negativního jevu. Žalobkyně splnila podmínku ust. § 79 odst. 1 SŘS, tedy bezvýsledně vyčerpala prostředky k ochraně proti nečinnosti. Autorka podle svého názoru má za to, že správní orgán neměl podávat kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu, když zcela jasně došlo k pochybení z jeho strany. Nicméně toto právo správnímu orgánu nelze odepřít. Autorka této práce tak zcela souhlasí s právním názorem správního soudu I. stupně, který rozhodl ve prospěch žalobkyně a správnímu orgánu rozsudkem uložil povinnost vydat rozhodnutí ve správním řízení v určené lhůtě ve smyslu ust. § 81 odst. 2 SŘS. Autorka také souhlasí s názorem Nejvyššího správního soudu, který posoudil kasační stížnost správního orgánu jako nedůvodnou a nepřezkoumatelnou a podle ust. § 110 odst. 1, věty poslední, SŘS tuto zamítl v celém rozsahu. Správní orgán je tak vázán rozhodnutím správního soudu I. stupně, když má povinnost vydat správní rozhodnutí.

5.1.2 Rozsudek ze dne 23. září 2013, č. j. 5 Ans 2/2013-40

Z rozboru tohoto rozsudku vyplývá, že správní soud I. stupně nesprávně postupoval při rozhodování o žalobě proti nečinnosti. Správní orgán má za to, že nešlo o nezákonnou nečinnost, když správní řízení nebylo zahájeno. Podle názoru autorky má ten, kdo se domáhá zahájení správního řízení podat podnět nadřízenému správnímu orgánu a oznámit mu, že podřízený správní orgán měl konat.

I.

Právní úprava správních orgánů

Žalobce měl za to, že jde o nečinnost správního orgánu, když správní orgán nezahájil ve věci řízení. Žalobce podal podnět nadřízenému správnímu orgánu, který se musel tímto podnětem zabývat a nadřízený správní orgán učinil z moci úřední příslušné opatření proti nečinnosti (§ 80 odst. 2 SŘ). Přikázal prvoinstančnímu správnímu orgánu, aby vydal rozhodnutí o zahájení řízení. Autorka odkazuje na ust. § 42 SŘ, když správní orgán je povinen přijímat podněty a s těmito se vypořádat.

II.

Právní úprava soudních institucí

Krajský soud vydal rozsudek, ve kterém stanovil, aby správní orgán vydal rozhodnutí o zahájení řízení. Podle současné právní úpravy nelze takto postupovat. Žaloba proti nečinnosti se uplatní jen tehdy, když správní řízení probíhalo a v daném řízení správní orgán byl nečinný a nevydal rozhodnutí či osvědčení ve věci. Nejvyšší správní soud odkazuje na ust. § 79 SŘS, když není možné uložit správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci o zahájení řízení.

5.1.3 Rozsudek ze dne 9. prosince 2015, č. j. 10 As 180/2015-64

Podle názoru autorky zde není na místě aplikace žaloby proti nečinnosti, neboť dané správní rozhodnutí vydáno bylo. O žalobě proti nečinnosti správního orgánu tedy nemůže být ani řeč, když k nečinnosti nedošlo. Správní orgán vydal řádně rozhodnutí.

I.

Právní úprava správních orgánů

Správní orgán rozhodnutí ve správním řízení vydal a odkazuje zejména na ust. § 24 odst. SŘ, kdy „jestliže si adresát uložené písemnosti písemnost ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena, nevyzvedne, písemnost se považuje za doručenou posledním dnem této lhůty“ (Česko, 2004). Správní orgán se tak oprávněně bránil podanou kasační stížností u Nejvyššího správního soudu, když nejde o nezákonnou nečinnost. Rozhodnutí bylo řádně vydáno a doručeno fikcí podle shora uvedené právní úpravy.

II.

Právní úprava soudních institucí

Podle názoru autorky správní soud I. stupně nesprávně postupoval při rozhodování o žalobě proti nečinnosti. Uložil správnímu orgánu, aby vydal rozhodnutí ve správním řízení, ačkoliv rozhodnutí vydáno bylo. Autorka poukazuje zejména na to, že správní soud I. stupně měl předmětnou žalobu zamítnout podle ust. § 81 odst. 3 SŘS, když žaloba proti nečinnosti není důvodná.

Pokud se týká postupu Nejvyššího správního soudu, tento považoval kasační stížnost správního orgánu za důvodnou, když ve správním řízení rozhodnutí bylo vydáno. Podle

ust. § 110 odst. 4 SŘS vrátil Nejvyšší správní soud věc k novému projednání správnímu soudu I. stupně.

5.1.4 Rozsudek ze dne 6. února 2013, č. j. 1 Ans 19/2012-43

Z analýzy tohoto rozsudku vyplývá, že správní orgán opakovaně prodlužoval lhůty a v dané správní věci rozhodnutí nebylo vydáno. Správní soud I. stupně měl za to, že žaloba proti nečinnosti nebyla důvodná a správní orgán řádně postupoval, avšak zcela opačného názoru je Nejvyšší správní soud.

I.

Právní úprava správních orgánů

Autorka se domnívá, že správní orgán nepostupoval v souladu s ust. § 6 SŘ, když zbytečně správní řízení prodlužoval. Účastník správního řízení využil svého práva a uplatnil podle ust. § 80 SŘ opatření proti nečinnosti, ovšem bezvýsledně. Proto byla podána žaloba proti nečinnosti správního orgánu.

II.

Právní úprava soudních institucí

Žaloba proti nečinnosti byla správním soudem I. stupně zamítnuta podle ust. § 81 odst. 3 SŘS, když daný soud má za to, že správní orgán nečinil průtahy v řízení a postupoval řádně. Autorka nesouhlasí s právním názorem krajského soudu. Správní orgán jednoznačně prodlužoval lhůty několikrát za sebou a nevydal žádné rozhodnutí. Nejvyšší správní soud shledal důvody uvedené v ust. § 103 odst. 1 písm. a), b), d) SŘS a vrátil věc zpět k novému projednání prvoinstančnímu správnímu soudu.

5.1.5 Rozsudek ze dne 13. prosince 2005, č. j. 3 Ans 9/2005-114

Z rozboru daného rozhodnutí vyplývá, že pokud by Hlavní město Praha jednalo s žalující společností o odprodeji části pozemku, šlo by o vztah mezi prodávajícím a kupujícím v soukromoprávní oblasti, resp. soukromoprávním vztahu. Veřejná správa vyvíjí činnost ve veřejném zájmu, nikoliv v zájmu soukromém. Součástí veřejné správy je správní řád, který upravuje vztahy mezi nerovnými subjekty. Správní orgán je nadřízený subjekt a účastník správního řízení je subjekt podřízený.

I.**Právní úprava správních orgánů**

Zde by autorka této práce ráda zmínila velice důležitý pojem, a to „veřejný zájem“. Tento pojem se vyskytuje v našem případě v ust. § 2 odst. 4 SŘ, kdy „Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly“ (Česko, 2004). Nicméně, definici pojmu veřejný zájem nikde v zákoně nenajdeme, avšak je nutné brát na tento pojem zřetel, když ve správním řízení dochází ke střetu mnoha různých zájmů.

II.**Právní úprava soudních institucí**

Autorka je toho názoru, že v tomto žaloba neměla být vůbec podána k soudu, neboť nejde o subjektivní veřejné právo žalující společnosti ve veřejném zájmu, nýbrž o subjektivní právo soukromé s odkazem na ust. § 2 SŘS. Správní soud I. stupně podle autorky správně zákonně postupoval, když žalobu na nečinnost odmítl pro nedostatek aktivní a pasivní legitimity a navíc nejde o předmět ochrany ve veřejném zájmu, který by správní soud měl projednávat. Kasační stížnost podaná žalobkyní je tak nedůvodná, neboť Hlavní město Praha žádné rozhodnutí vydávat nemělo a také nevydalo. Správní orgán, správní soud I. stupně a Nejvyšší správní soud tak postupovali zcela v souladu se zákonem.

5.1.6 Rozsudek ze dne 27. února 2014, č. j. 7 Ans 10/2012-62

Na základě rozboru daného rozsudku bylo zjištěno, že ze strany ústředního správního orgánu docházelo k neoprávněným průtahům v řízení. Správní řízení bylo přerušeno namísto vydání rozhodnutí ve věci samé. V tomto případě autorka poukazuje zejména na rozdílné právní názory správního soudu I. stupně a Nejvyššího správního soudu.

I.**Právní úprava správních orgánů**

Ministerstvo vnitra zahájilo správní řízení ve věci prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky. Rozhodnutí mělo být vydáno bezodkladně, avšak pokud nelze takto rozhodnout, je třeba rozhodnutí vydat ve lhůtě 60 dnů ode dne podání žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky (zákon o pobytu

cizinců). Správní řízení bylo přerušeno ve smyslu ust. § 64 odst. 1 písm. a) SŘ. Rozhodnutí ve správním řízení nebylo vydáno ani ke dni podání žaloby proti nečinnosti. Ve správním řízení jednoznačně došlo k porušení ust. § 6 SŘ ze strany ústředního správního orgánu, když věc má být projednávána bez zbytečných průtahů. Opatření proti nečinnosti (§ 80) žalobce uplatnil u nadřízeného orgánu.

II.

Právní úprava soudních institucí

Žalobce podal žalobu proti nečinnosti podle ust. § 79 odst. 1 SŘS, když bezvysledně vyčerpal prostředky proti nečinnosti. Správní soud I. stupně žalobu proti nečinnosti zamítl podle ust. § 81 odst. 3 SŘS, když shledal podanou žalobu za nedůvodnou. Autorka této práce poukazuje na to, že správní orgán je povinen vydat rozhodnutí ve správním řízení bez zbytečných průtahů. Správní orgán jednoznačně činil průtahy ve věci a namísto vydání rozhodnutí správní řízení přerušil, avšak až po lhůtách, kdy mělo být vydáno rozhodnutí. Nejvyšší správní soud nesouhlasí s názorem správního soudu I. stupně, když žalobcovu podanou kasační stížnost považoval za důvodnou, neboť bylo prokázáno, že ministerstvo nedodrželo zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí. Podle autorky této práce se žalobce oprávněně domáhá svého práva u soudu, když neuspěl před správními orgány.

5.2 Aktuální stav právní úpravy

Účastníci správního řízení i nadřízené správní orgány nemají vždy pocit, že daný správní orgán jednal v souladu se zásadou rychlosti a hospodárnosti či zásadou legality při vyřizování jejich záležitostí a úkonů v jejich pravomoci.

Od 1.1.2006 je účinný zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, jehož hlavní náplní je především nastolení právní úpravy správního řízení ve vztahu k veřejnému pořádku demokratického právního státu. Ve správním řádu je zakotveno ust. § 80 (Hlava VII). Tato právní úprava se týká ochrany před nečinností, když orgán veřejné správy nezahájí v určené lhůtě řízení nebo nevydá rozhodnutí ve věci samé. Musí se jednat o nevydání meritorního rozhodnutí, nikoliv rozhodnutí procesního. Správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů s tím, že pokud tak správní orgán nečiní, je zde přípustnost možné nápravy proti nečinnosti.

Na veřejnou správu dohlíží „navenek“ správní soudy a Nejvyšší správní soud. Tyto soudní instituce se řídí zákonem č. 150/2002 Sb., správním řádem soudním účinným od 1.1.2003. V SŘS jsou uvedeny významné prostředky soudní ochrany před nezákonnou nečinností správních orgánů. Správní soudy I. stupně se zabývají ověřováním, zda správní orgány činily správná rozhodnutí na základě podkladů a důkazů, zda jednaly podle zákona a zda správní orgán postupoval v souladu se správním uvážením. Nejvyšší správní soud ověřuje zákonnost a jednotu správních soudů I. stupně a správních orgánů.

Dne 1.1.2012 je účinná novela SŘS, která obsahuje důležité změny v rámci procesního postupu správních soudů. Ve vztahu se shora analyzovanými rozsudky se jedná o podávání kasačních stížností přímo k Nejvyššímu správnímu soudu, nikoliv prostřednictvím prvoinstančních správních soudů (jak je tomu doposud i u obecných soudů). Tímto postupem se má zrychlit vyřizování podaných mimořádných opravných prostředků (kasačních stížností).

6 NÁVRHY DE LEGE FERENDA

V nynější době je právní úprava týkající se dané problematiky samozřejmě lepší, než tomu bylo dříve. Novelou soudního řádu správního se zvýšila účinná možnost občanů domáhat se ochrany před nečinností správních orgánů. Podle názoru autorky je tato právní úprava na vysoké úrovni.

Dle poznatků vyplývajících z analyzovaných rozhodnutí ve vztahu k právní úpravě soudních institucí často dochází zejména k odlišnému právnímu názoru správních soudů I. stupně a Nejvyššího správního soudu. Správní soud I. stupně dospěje k názoru, že o nečinnost správních orgánů nejde, zatímco Nejvyšší správní soud je zcela opačného názoru, a naopak. Z tohoto důvodu autorka považuje instituci Nejvyššího správního soudu za neodmyslitelnou součást správního soudnictví.

Současný správní řád pro oblast veřejné správy tvoří nedílnou součást běžných životních situací, do nichž se občané dennodenně dostávají. Má charakter ochrany základních lidských práv a záruk ve veřejné správě. V současném správním řádu existuje možnost nápravy proti nečinnosti, jedná se o tzv. opatření proti nečinnosti (§ 80 SŘ). Soudní řád správní umožňuje podat žalobu proti nečinnosti v případě, kdy správní orgán ať už záměrně či z nedbalosti nepostupuje ve správním řízení tak, aby bylo včas rozhodnuto. Pokud se účastník správního řízení domáhá žalobou proti nečinnosti správního orgánu, musí bezvýsledně vyčerpat prostředky proti nečinnosti správního orgánu. Touto žalobou je zajištěna soudní ochrana proti nečinnosti při vydání meritorního rozhodnutí či osvědčení.

Na základě poznatků získaných analýzou bylo zjištěno, že hlavním problémem nečinnosti správních orgánů je nedodržování lhůt pro vydání rozhodnutí ze strany správního orgánu. Správní orgány neakceptují zásadu rychlosti a hospodárnosti a vyřizování věcí bez zbytečných průtahů. Lhůty pro vydání rozhodnutí ve správním řádu (§ 71) podle názoru autorky nejsou postaveny zcela správně, když se zde vyskytují tzv. neurčité lhůty „bez zbytečného odkladu“, „bezodkladně“, nebo „doba nutná“ k provedení určitého úkonu. Pro účastníky správního řízení tyto neurčité pojmy mohou znamenat nejistotu v tom, že nevědí, kdy bude vydáno rozhodnutí ve věci samé. Délka správního řízení samozřejmě závisí na konkrétních okolnostech případu.

Z pohledu de lege ferenda by bylo vhodné doplnit ust. § 71 odst. 1 SŘ o určitou lhůtu, když by byl správní orgán povinen vydat rozhodnutí bezodkladně, avšak nejpozději ve lhůtě do 15 dnů u jednoduchých věcí ode dne zahájení správního řízení.

Dále v ust. § 71 odst. 3 písm. b) SŘ autorka považuje za přijatelné namísto „doby nutné“ určit striktně danou maximální lhůtu pro vydání rozhodnutí. Tímto by se odstranila přímá nejasnost, od kdy začíná nezákonná nečinnost. V případě dodržování lhůt je podle názoru autorky potřeba zvýšit dozor nadřízeného správního orgánu nad činností, resp. nečinností podřízených správních orgánů.

Ze shora analyzovaného rozsudku ze dne 6.2.2013, č. j. 1 Ans 19/2012-43, jednoznačně vyplývá, že správní orgán činil ve věci průtahy a mnohokrát prodlužoval lhůtu pro vydání rozhodnutí ve věci samé. Lhůta byla prodloužena celkem pětkrát a ani poté, co žalobce podal žalobu proti nečinnosti, rozhodnutí nebylo vydáno. Na základě tohoto rozboru autorka považuje za vhodné prodloužit lhůtu maximálně dvakrát, nikoliv pětkrát. Takové prodlužování ze strany správního orgánu je neakceptovatelné, když správní orgán má jednat bez zbytečných průtahů a v „přiměřené“ lhůtě. Tento názor vyslovil Nejvyšší správní soud v tomto označeném rozhodnutí a autorka této práce se s tímto zcela ztotožňuje.

Vzhledem k tomu je potřeba z pohledu de lege ferenda zakotvit ve správním řádu lhůtu, kolikrát je možné prodloužit lhůtu pro vydání rozhodnutí ve správním řízení. Lhůta pro vydání rozhodnutí by měla být prodloužena maximálně dvakrát za celou dobu správního řízení v jedné věci. Také se zde opět objevuje neurčitý pojem, a to „přiměřené“, když z pohledu de lege ferenda by bylo vhodné určit maximální možnou lhůtu pro činnost správních orgánů.

Uvedené návrhy a úpravy současné právní úpravy ve vztahu k fixně určeným lhůtám shora uvedeným a odstranění nejasných pojmů představují krok vpřed v boji proti nečinnosti správních orgánů a měly by tak doplnit a zefektivnit fungování stávající právní úpravy.

ZÁVĚR

Od veřejné správy jako služby občanům se vždy očekává činnost a konání ze strany správních orgánů. Veškerá nečinnost správních orgánů je tak zcela nežádoucí jev v rozporu s aktivní činností veřejné správy. Není tak pochyb, že jde o protiprávní jev. Na nečinnost správních orgánů je proto nutné nahlížet jako na součást veřejné správy a je potřeba se zaměřit nejen na její existenci, ale také na příčiny vzniku nečinnosti.

Autorka je toho názoru, že stanovené cíle byly naplněny, když jedním z hlavních cílů této práce bylo poskytnout ucelený přehled o možnostech obrany proti nečinnosti správních orgánů. Na základě zjištěných poznatků vyplývá, že v našem právním státě dochází k nečinnosti zejména ve vztahu k průtahům řízení a prodlužování lhůt, když správní orgány nejednají v souladu se zásadou rychlosti a hospodárnosti.

Ochrana před nečinností (§ 80 SŘ) plní funkci nápravnou ve vztahu k veřejné správě a měla by tak eliminovat množství podaných žalob ke správním soudům I. stupně a kasačních stížností k Nejvyššímu správnímu soudu. Autorka se domnívá, že podaných žalob a kasačních stížností ve správním soudnictví ohledně nečinnosti správních orgánů stále přibývá. Je tedy potřeba se aktuálně touto problematikou zabývat.

Pokud se účastník správního řízení nedovolá svého práva u příslušných správních orgánů, může se obrátit na správní soudy žalobou proti nečinnosti správních orgánů (§ 79 SŘS). Ve správním soudnictví o ochraně proti nečinnosti správních orgánů rozhodují v I. stupni krajské soudy a v II. stupni Nejvyšší správní soud. Důležitou podmínkou pro podání žaloby proti nečinnosti ke správnímu soudu je zejména bezvýsledné vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti u příslušných správních orgánů. Jestliže tato hlavní podmínka splněna nebude, správní soud žalobu proti nečinnosti bez věcného vyřízení odmítne.

Dalším cílem této práce bylo analyzovat z pohledu autorky zajímavá soudní rozhodnutí týkající se dané problematiky a shrnout poznatky na základě této analýzy. Bylo analyzováno 6 rozsudků Nejvyššího správního soudu.

Ve 3 analyzovaných rozhodnutích nešlo o nezákonnou nečinnost správních orgánů.

V prvním případě se občan domáhal zahájení správního řízení. Správní řízení zahájeno nebylo, proto se žalobce domáhal žalobou proti nečinnosti vydání rozhodnutí o zahájení řízení u správního soudu I. stupně. Správní soud I. stupně vydal rozsudek o tom, že správní orgán I. stupně má vydat rozhodnutí o zahájení řízení. Nejvyšší správní soud s tímto postu-

pem nesouhlasí, když se nelze podle současné právní úpravy domáhat u soudu vydání rozhodnutí o zahájení správního řízení. Žalobou proti nečinnosti se může domáhat pouze účastník správního řízení. V tomto případě tak nejde o nezákonnou nečinnost ze strany správního orgánu.

V druhém případě se účastník správního řízení domáhal žalobou proti nečinnosti vydání rozhodnutí ve správním řízení. Z analýzy rozsudku vyplývá, že rozhodnutí ve správním řízení bylo vydáno a řádně doručeno fikcí. V tomto případě tak nemůže jít o nezákonnou nečinnost.

V případě třetím nešlo o nezákonnou nečinnost, neboť se nejednalo o subjektivní veřejné právo účastníka, ale o právo soukromé.

Na základě dalších analyzovaných rozhodnutí bylo zjištěno, že správní orgány se dopouštěly průtahů v řízení, když překračovaly lhůty pro vydání meritorního rozhodnutí. Správní orgány tak porušily jednu z hlavních zásad správního řízení, když správní orgány mají postupovat v souladu se zásadou rychlosti a hospodárnosti. Bylo poukazováno také na prodlužování lhůt vícekrát za sebou a ani přesto nebylo vydáno rozhodnutí ve věci samé. Podle názoru autorky je potřeba z pohledu de lege ferenda upřesnit neurčité lhůty a stanovit přesnou minimální a maximální lhůtu pro vydání rozhodnutí ve správním řízení. Dále z pohledu de lege ferenda je na místě stanovit lhůtu, kolikrát může správní orgán prodloužit lhůtu pro vydání rozhodnutí. Autorka navrhla lhůtu pro vydání rozhodnutí prodloužit maximálně dvakrát, která by byla opodstatněná a přijatelná.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

BUREŠ, Jaroslav, Ljubomír DRÁPAL a Zdeněk KRČMÁŘ a kolektiv, 2006. *Občanský soudní řád: komentář*. 7. vyd. Praha: C.H. Beck. Beckova edice. Komentované zákony, 1054 s. ISBN 80-7179-378-7.

ČESKO, 1992. *Zákon č. 2/1993 Sb. Usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky*. In: Sběrka zákonů České republiky. Částka 1, s. 22.

Dostupný také z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirka_zakonu/SearchResult.aspx?q=2/1993&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy

ČESKO, 1993. *Zákon č. 1/1993 Sb. ze dne 16. prosince 1992, Ústava České republiky*. In: Sběrka zákonů České republiky. Částka 1, s. 7. Dostupný také z:

http://aplikace.mvcr.cz/sbirka_zakonu/SearchResult.aspx?q=1/1993&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy

ČESKO, 2002. *Zákon č. 150/2002 Sb. ze dne 21. března 2002, soudní řád správní, účinnost od 1.1.2003*, In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2016-2-29].

ČESKO, 2004. *Zákon č. 500/2004 Sb. ze dne 24. června 2004, správní řád*. In: Sběrka zákonů České republiky. Částka 174, s. 9782-9783. Dostupný také z:

http://aplikace.mvcr.cz/sbirka_zakonu/SearchResult.aspx?q=500/2004&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy

DUBA, Jiří a Kristýna PUŠOVÁ, 2015. K dílčím aspektům povinnosti soudů odůvodňovat rozhodnutí v civilních věcech. In: *epravo.cz* [online]. epravo.cz, a.s., 9.3.2015 [cit. 2016-03-05]. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/k-dilcim-aspektum-povinnosti-soudu-oduvodnovat-rozhodnuti-v-civilnich-vecech-97211.html>

DUDA, Milan, 2001. Fikce negativního rozhodnutí. In: *juristic.cz* [online]. 11.6.2001 [cit. 2016-04-20]. Dostupné z: <http://spravni.juristic.cz/78249/clanek/spravni2.html>

FRUMAROVÁ, Kateřina, 2005. *Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu*. Praha: Linde, 246 s. ISBN 80-7201-505-2.

FRUMAROVÁ, Kateřina, 2012. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 323 s. ISBN 978-80-87576-22-9.

HENDRYCH, Dušan a kolektiv, 2006. *Správní právo: obecná část*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 861 s. ISBN 80-7179-442-2.

HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ, 2010. *Správní právo procesní*. 3., aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Leges, edice Student, 360 s. ISBN 978-80-87212-34-9.

KADERÁBKOVÁ, Jaroslava a Jitka PEKOVÁ, 2012. *Územní samospráva - udržitelný rozvoj a finance*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 300 s. ISBN 978-80-7357-910-4.

KAMLACH, Milan. Nové správní soudnictví. *Bulletin advokacie* [online]. roč. 2003, č. 1, s. 9-15 [2016-04-06]. Dostupné z: http://www.bulletin-advokacie.cz/assets/zdroje/casopis/2003/BA_03_01.pdf

LENAERTS, Koenraad, Ignace MASELIS a Kathleen GUTMAN, 2014. *EU Procedural Law*. 1. vyd. Editoval: Janek Tomasz NOWAK. New York: Oxford University Press, 1056 s. ISBN 978-0-19-870733-2.

MATES, Pavel, 2013. *Správní uvážení*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 120 s. ISBN 978-80-7380-424-4.

MOLEK, Pavel, 2012. *Právo na spravedlivý proces*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika. Lidská práva, 576 s. ISBN 978-80-7357-748-3.

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD ČR, 2006. *Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 13. prosince 2006, sp. zn. 3 Ans 9/2005*. Nejvyšší správní soud ČR [online]. Nejvyšší správní soud ČR, © 2003 – 2010 [cit. 2016-04-05]. Dostupné z:

http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2005/0009_3Ans_0500114A_prevedeno.pdf

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD ČR, 2012. *Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 6. února 2013, sp. zn. 1 Ans 19/2012*. Nejvyšší správní soud ČR [online]. Nejvyšší správní soud ČR, © 2003 – 2010 [cit. 2016-04-28]. Dostupné z:

http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2012/0019_1Ans_12_20130215123202_prevedeno.pdf

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD ČR, 2012. *Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 27. února 2014, sp. zn. 7 Ans 10/2012*. Nejvyšší správní soud ČR [online]. Nejvyšší správní soud ČR, © 2003 – 2010 [cit. 2016-04-29]. Dostupné z:

http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2012/0010_7Ans_120_20140321133833_prevedeno.pdf

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD ČR, 2013. *Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 23. září 2013, sp. zn. 5 Ans 2/2013*. Nejvyšší správní soud ČR [online]. Nejvyšší správní soud ČR, © 2003 – 2010 [cit. 2016-04-25]. Dostupné z:

http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2013/0002_5Ans_130_20131010102736_prevedeno.pdf

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD ČR, 2014. *Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 27. února 2014, sp. zn. 9 Ans 14/2013*. Nejvyšší správní soud ČR [online]. Nejvyšší správní soud ČR, © 2003 – 2010 [cit. 2016-04-05]. Dostupné z:

http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2013/0014_9Ans_13_20140227150032_prevedeno.pdf

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD ČR, 2015. *Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 9. prosince 2015, sp. zn. 10 As 180/2015*. Nejvyšší správní soud ČR [online]. Nejvyšší správní soud ČR, © 2003 – 2010 [cit. 2016-04-04]. Dostupné z:

http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2015/018010As__1500064_20151228090246_prevedeno.pdf

PEČINKA, Hynek, 2009. Průtahy v řízení zaviněné správním orgánem. In: *Právní rádce* [online]. *Economia, a.s., Hospodářské noviny IHNEDE.cz*, 26.8.2009 [cit. 2016-02-27]. Dostupné z: <http://pravnicaradce.ihned.cz/c1-38153030-prutahy-v-rizeni-zavinene-spravnim-organem>

POSPÍŠILOVÁ, Soňa, 2011. Iniciační opatření proti nečinnosti správního orgánu jako specifická forma realizace práva zakotveného v článku 18 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. In: *COFOLA 2011: Mezinárodní konference pořádaná Právnickou fakultou Masarykovy univerzity 29.4. – 1.5.2011 v Brně. The conference proceedings: sborník příspěvků konference* [online]. Brno: Masarykova univerzita Brno. Tribun EU s.r.o., 1. vyd. [cit.

2016-04-07]. Dostupné z: http://www.law.muni.cz/sborniky/cofola2011/files/participace/Pospisilova_Sona_5938.pdf

http://www.law.muni.cz/sborniky/cofola2011/files/participace/Pospisilova_Sona_5938.pdf

Principy dobré správy. In: *Veřejný ochránce práv: Ombudsman* [online]. © Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 2016-02-28]. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/stiznosti-narady/pripady-a-stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/>

PRŮCHA, Petr, 2004a. *Správní právo: obecná část*. 6. dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Masarykova univerzita. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, 360 s. ISBN 80-210-3350-9.

PRŮCHA, Petr, 2004b. *Veřejná správa a samospráva*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 241 s. ISBN 80-86775-03-8.

PRŮCHA, Petr, 2014. *Veřejná správa a správní právo*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 303 s. ISBN 978-80-86775-29-6.

SEDLÁČEK, Stanislav, 2011. *Soudní kontrola veřejné správy*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 125 s. ISBN 978-80-210-5746-3.

SKULOVÁ, Soňa, Petr PRŮCHA, Petr HAVLAN, Jana JURNÍKOVÁ a Stanislav KADEČKA, 2008. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 432 s. ISBN 978-80-7380-110-6.

SLÁDEČEK, Vladimír, 2005. *Obecné správní právo*. 1. vyd. Praha: ASPI, 380 s. ISBN 80-7357-060-2.

SLÁDEČEK, Vladimír, 2013. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 497 s. ISBN 978-80-7478-002-8.

SPIRIT, Michal, 204. *Úvod do studia práva*. 2. vyd., aktualiz. dle nového občanského zákoníku. Praha: Grada, 2014. Expert (Grada). 173 s. ISBN 978-80-247-5280-8.

SVOBODA, Ivo a Karel SCHELLE, 2006. *Základy organizace veřejné správy*. 1. vyd. Ostrava: Key Publishing. Právo (Key Publishing), 206 s. ISBN 80-239-8011-4.

ŠIMÍČEK Vojtěch a Lukáš POTĚŠIL, 2015. Zastoupení podle soudního řádu správního. In: *Bulletin-advokacie.cz* [online]. Česká advokátní komora, 9.7.2015 [cit. 2016-04-05]. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/zastoupeni-podle-soudniho-radu-spravniho?browser=full>

SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK

§	paragraf
NSS	Nejvyšší správní soud
SŘ	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
SŘS	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
LZPS	Listina základních práv a svobod
ÚS	Ústavní soud
ust.	ustanovení