

Právnická fakulta Masarykovy univerzity

Katedra správní vědy, správního práva
a finančního práva

Diplomová práce

Ochrana před nečinností správních orgánů

Mgr. Zbyněk Vašínský

2008

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Ochrana před nečinností správních orgánů zpracoval sám a uvedl jsem všechny použité prameny.

OBSAH

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

ÚVOD

1. VYMEZENÍ ZÁKLADNÍCH POJMŮ

- 1.1. *Subjekty správního práva*
- 1.2. *Subjekty správního řízení*
- 1.3. *Správní orgány*
- 1.4. *Správní řízení*
- 1.5. *Průběh správního řízení*
- 1.6. *Zahájení řízení*
 - 1.6.1. *Zahájení řízení o žádosti*
 - 1.6.2. *Zahájení řízení z moci úřední*
 - 1.6.3. *Postup před zahájením řízení*
- 1.7. *Správní uvážení*
- 1.8. *Neurčité právní pojmy*

2. PRINCIPY DOBRÉ SPRÁVY

- 2.1. *Obecný pojem správy*
- 2.2. *Správa věcí veřejných*
- 2.3. *Pojem a principy dobré správy*
 - 2.3.1. *Dodržování právního státu*
 - 2.3.2. *Princip legitimního očekávání - předvídatelnost*
 - 2.3.3. *Včasnost*
 - 2.3.4. *Přesvědčivost*
 - 2.3.5. *Rovnost a přiměřenost*
 - 2.3.6. *Procesní korektnost*
 - 2.3.7. *Součinnost*
 - 2.3.8. *Odpovědnost*
 - 2.3.9. *Otevřenost*
 - 2.3.10. *Vstřícnost*

3. ZÁSADY ČINNOSTI SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ

- 3.1. *Princip a zásada*
- 3.2. *Principy garantující řádný výkon veřejné správy*

4. ÚSTAVNÍ A EVROPSKÝ ZÁKLAD ZÁKLADNÍCH PRINCIPŮ DOBRÉ SPRÁVY ZÁSAD ČINNOSTI SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ

A

5. DEFINICE POJMU NEČINNOST

6. PRÁVNÍ OCHRANA PŘED NEČINNOSTÍ SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ

- 6.1. *právní úprava lhůt pro vydání rozhodnutí nebo provedení jiného správního úkonu*
- 6.2. *institut atrakce*
- 6.3. *fikce rozhodnutí*
- 6.4. *žaloba na nečinnost ve správním soudnictví*
- 6.5. *ústavní stížnost*
- 6.6. *veřejný ochránce práv*

7. ODPOVĚDNOST ZA ŠKODU ZPŮSOBENOU NESPRÁVNÝM ÚŘEDNÍM POSTUPEM A ZADOSTIUCÍNĚNÍ ZA NEMATERIÁLNÍ ÚJMU

8. EVROPSKÉ MECHANISMY OCHRANY

9. ZÁVĚR

10. SUMMARY

11. LITERATURA

Knižní díla

Časopisecká díla

Judikatura

Právní předpisy

Jiné zdroje a elektronické prameny

Seznam použitých zkratek

Analýza	Analýza účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím, Praha: Ministerstvo vnitra, 2007.
ESLP	evropský soud pro lidská práva (Štrasburk)
EKŘSP	Evropský kodex řádné správní praxe
CHZPO	Charta základních práv občanů Evropské unie
InfZ	zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.
InfŽPZ	zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.
LPS	usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky ve znění pozdějších ústavních předpisů
ObčZ	zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník ve znění pozdějších předpisů
OdpŠk	zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím anebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád) ve znění pozdějších předpisů
ZVOP	zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv ve znění pozdějších předpisů
SŘ	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád v platném znění
SŘS	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.
StavZ	zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
Ústava	zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.
VDLP	Všeobecná deklarace lidských práv
ZOOU	zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů.
ZÚS	zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

ÚVOD

Tato diplomová práce se věnuje institutu Ochrany před nečinností správních orgánů jako jednomu z prostředků elementárních principů dobré správy tj. záruky zákonnosti. V práci se zpočátku věnuji vymezení základních pojmů a principů dobré správy a zásadám činnosti správních orgánů, které jsou garanty výkonu státní moci v projevu výkonu veřejné správy s ohledem a v kontextu evropských a ústavních základů.

Pojmu nečinnost je věnována další kapitola přibližující pojem z různých pohledů a souvislostí.

Stěžejní část práce je věnována stávající hmotněprávní úpravě zajišťující ochranu před nečinností správních orgánů v českém právním řádu a soudní ochraně s využitím související judikatury českých i evropských soudů. Dalším tématem mé práce je úprava institutu odpovědnosti za škodu správního orgánu způsobená nesprávným úředním postupem.

Při vypracování této diplomové práce jsou využívána hojně elektronická média, právní předpisy české i evropské, judikatura českých soudů všech instancí i soudu ústavního a nejvyššího správního a také zahraniční prameny a judikatura Evropského soudu pro lidská práva a Evropského soudního dvora.

1. VYMEZENÍ ZÁKLADNÍCH POJMŮ

Odborné pojmy a termíny jsou často užívány jak odbornou literaturou, tak i laickou veřejností. Pokud ovšem budeme hledat obstojné definice nebo hmotněprávní ustanovení, které by je blíže specifikovaly, obvykle nenalezneme uspokojivou odpověď, neboť i právní předpisy používají právní pojmy bez toho, že by je definovaly. Nejinak tomu je i v oblasti správního práva a tato mezera je vyplňována judikaturou a vědeckou a odbornou publikační činností.

Pokusím se tedy vymezit některé základní termíny, které jsou tématu mé práce nejbližší a které je vhodné osvětlit pro lepší pochopení systému správního práva a ochrany před nečinností. Zmíním subjekty správního řízení, jejich členění a postavení, práva a povinnosti, oprávnění a úkoly.

1.1. *Subjekty správního práva*

Kdo je subjektem práva? A kdo je subjektem správního práva? Kdo subjektem správního řízení? Jsou to tytéž osoby? Zajisté ne. V každém právním odvětví vystupují subjekty, které jsou nositeli subjektivních práv a právních povinností, příp. i dalších právních způsobilostí.

Právní teorie vymezuje *obecnou právní subjektivitu* jako způsobilost být právním subjektem a mít už zmíněná subjektivní práva a právní povinnosti. Rozlišuje mezi osobami fyzickými, jejichž právní subjektivita vzniká narozením a končí smrtí a osobami právnickými, jejichž existence je založena na základě jejich registrace orgánem veřejné moci případně ex lege a vymezena předmětem jejich činností a účelem pro který byly zřízeny. Existence právnické osoby může být vázána na splnění určitého účelu, nebo může být zřízena jen na omezenou dobu. Stejně tak i způsobilost mít určitá práva a povinnosti nabývají fyzické osoby před svým narozením ani nezaniká zároveň s jejich smrtí a taktéž může být vázána na splnění zákonných podmínek (domicil, věk, kvalifikace, státní občanství).

P. Průcha uvádí, že *subjektem správního práva* je ten, kdo je nositelem práv a povinností stanovených normami správního práva¹, tedy osoba, které

¹ Průcha, P. Správní právo obecná část. 6. vydání Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 2004, s. 115.

normy správního práva právní subjektivitu přiznávají a v mezích správněprávních norem takovou subjektivitou disponují.²

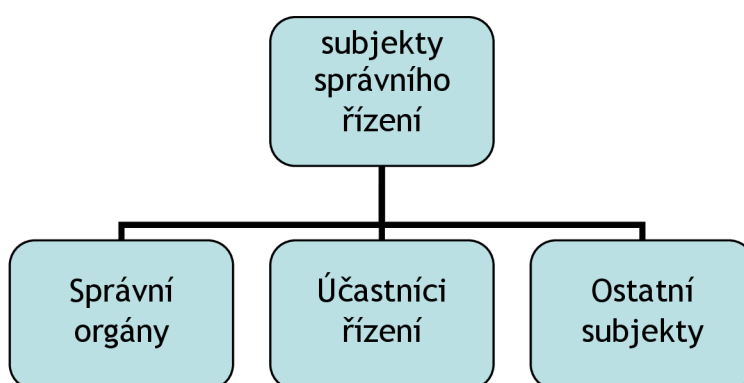
1.2. *Subjekty správního řízení*

Postavení subjektů správního řízení je od subjektů správněprávních vztahů odlišné. Jaký je mezi nimi rozdíl? Subjekty správního práva jsou v obecném správně právním postavení, které se projevuje jako možnost stát se subjektem správněprávních vztahů.

Naproti tomu subjekty správněprávních vztahů jsou v postavení nositelů konkrétních práv a povinností a disponují způsobilostí účastnit se správních řízení. Lze je označit jako subjekty správního řízení.

Subjekt správního práva se uplatněním své možnosti stát se subjektem správněprávních vztahů stává účastníkem správního řízení. Realizuje tak svou správněprávní subjektivitu v prostředí vztahů správního řízení.

K získání správněprávní subjektivity může postačovat splnění podmínek pro získání právní subjektivity obsažené v jiné právní normě. Děje se tak v případě, kdy norma správního práva hovoří o určitém subjektu, ale zároveň nestanoví konkrétní podmínky pro získání takovéto subjektivity, tedy bez uplatnění zvláštních správněprávních požadavků na subjekt.

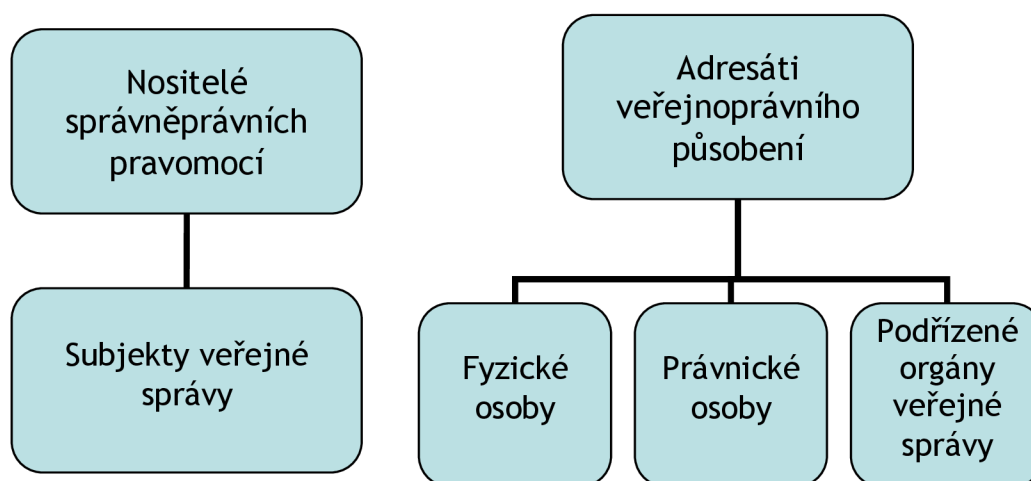


Subjekty správního řízení jsou do určité míry shodné se subjekty správně-právních vztahů. I pro ně je charakteristická jejich nerovnost, kdy nadřazené správní orgány autoritativně rozhodují o právech, právem chráněných

² tamtéž

zájmech a povinnostech účastníků řízení, nebo tyto jejich práva, právem chráněné zájmy a povinnosti autoritativně osvědčují. Vedle správních orgánů a účastníků řízení pak stojí další subjekty, jejichž zájmy nejsou předmětem řízení, avšak na jeho výsledku se svojí činností podílejí.³

Subjekty správního řízení můžeme rozdělit podle mnoha kritérií. Nejzásadnější rozlišení je na ty, kteří vykonávají veřejnou správu a na subjekty, vůči kterým je veřejná správa vykonávána.



1.3. Správní orgány

Dominantní postavení mezi subjekty správního práva zauímají subjekty veřejné správy, jakými jsou stát a veřejnoprávní korporace. Jsou nositeli veřejné moci a jejich správní subjektivita náleží do sféry veřejného práva⁴.

Stát je reprezentován orgány státní správy. U veřejnoprávních korporací je tomu obdobně, svou subjektivitu odvozují od státu⁵ a výkon části veřejné správy zajišťují prostřednictvím svých orgánů.

Mezi subjekty, které se účastní správního řízení patří bezesporu *správní orgán*, který v tomto procesu vystupuje jako vykonavatel veřejné správy⁶, kdy rozhoduje o právech a povinnostech fyzických osob, právnických osob a subjektů veřejné správy v postavení účastníka řízení a o právem chráněných zájmech.

³ Ondruš, R. Kapitoly ze správního práva XXIII. - Subjekty správního řízení: ASPI, 2004.

⁴ Průcha, P. Správní právo obecná část. 6. vydání Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 2004, s. 118.

⁵ tamtéž

⁶ Hendrych, D. In Hendrych, D. a kol. Právnícký slovník, 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2003.

Je subjektem veřejné správy v postavení orgánu státní správy a nebo jako orgánu samostatné veřejnoprávní korporace.⁷

Správní orgán je relativně autonomní jednotkou, která však neexistuje samostatně, ale je součástí systému, určitého organizačního celku některé státní organizace v širším pojetí pak struktury státní organizace.

Struktura a členění správních orgánů souvisí s jejich odlišnou působností a pravomocí, kterými jsou na základě právních předpisů⁸ nadány. Pravomoc spočívá v oprávnění určitého orgánu vykonávat veřejnou moc v oblasti zákonem mu svěřené působnosti (rozsah), určenými právními prostředky (nástroje), při splnění povinností, které jsou mu uloženy (omezení).

Působnost pak vyjadřuje okruh úkolů, které zákon vymezuje určitému správnímu orgánu. Účelné rozdělení předmětu, obsahu a rozsahu činností mezi správní orgány vzhledem k jejich značnému objemu a různosti je základním předpokladem pro efektivní a transparentní výkon veřejné správy. Rozlišujeme Působnost věcnou a územní, jako alternativu věcné též působnost osobní v případech, kdy se věcná působnost neuplatňuje stejně vůči všem subjektům.⁹ Věcná působnost se dělí na všeobecnou a dílčí. V prvním případě platí, že ve státě nebo na části jeho území přísluší výkon správní agendy v zásadě jen jednomu správnímu úřadu, ve druhém případě naopak platí, že správní agendy vykonává několik správních úřadů, často i na různých úrovních (ústřední, krajské, obecní apod.). Dílčí působnost je výrazem dělby práce. Územní působnost je důležitá pro posouzení, zda úřad nebo orgán, kterému byly zákonem přikázány určité úkoly, je vykonává na celém území státu nebo jen na jeho části. Působnost správních úřadů a orgánů územní samosprávy musí být stanovena zákonem (čl. 79 odst. 1 a čl. 104 a 105 Úst). Pro samosprávné celky je důležité též dělení působnosti na samostatnou a přenesenou.

Typickými správními orgány jsou např. obecní, městské a krajské úřady, orgány Policie ČR, jiné správní úřady či ministerstva.

1.4. Správní řízení

⁷ Průcha, P. Základní pojmy a instituty správního práva. Brno : Masarykova univerzita, 1998, s. 269.

⁸ Ústava, ústavní zákony, zákony, normativními právními akty.

⁹ Hendrych, D. In Hendrych, D. a kol. Právní slovník, 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2003.

Legální definici správního řízení najdeme v části druhé, hlavě I, ustanovení § 9 správního řádu¹⁰ jako normě *lex generalis* „*postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.*“

Z uvedené definice vyplývají meze působnosti - okruh právních vztahů, kterých se správní řízení dotýká. Správními orgány jsou subjekty, zejm. orgány moci výkonné a orgány územních samosprávných celků, které vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.

V řízení samotném je správními orgány rozhodováno zejména o právech, povinnostech a právech chráněných zájmech účastníků řízení. Jde hlavně o jejich subjektivní veřejná práva, která uplatňují účastníci řízení vůči orgánům veřejné správy, ale také o povinnosti správních orgánů, kterých se mohou účastníci dovolávat. Předmětem správního řízení mohou být ale i subjektivní práva procesní ve věci samé, nebo samotném řízení.¹¹ Jen výjimečně je ve správním řízení rozhodováno o subjektivních právech soukromých jako např. v řízení dle vyvlastňovacího zákona¹².

Negativním vymezením lze konstatovat, že Správního řízení se nedotýká občanskoprávní, obchodněprávní a pracovně-právní úkony správních orgánů a vztahy mezi orgány téhož samosprávného celku při výkonu samostatné působnosti jak stanoví § 1 odst. 1) správního řádu. Ten se použije tehdy, nestanoví-li *lex specialis* jiný postup. Půjde například o situace kdy správní orgán vystupuje vůči právníckým osobám ve funkci zřizovatele či zakladatele.

1.5. Průběh správního řízení

Správní řízení probíhá v několika na sobě navazujících fázích, od zahájení řízení, kterému mohou předcházet některé postupy správního orgánu¹³, přes sběr a zjišťování podkladů, dokazování a jejich vyhodnocení, až po samotné rozhodnutí, které je jakousi cílovou páskou v prvním stupni správního řízení.

¹⁰ zákon č. 500/2004 Sb. Správní řád ve znění novel

¹¹ Hendrych, D. In Hendrych, D. a kol. Právní slovník, 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2003.

¹² zákon č. 184/2006 Sb. o vyvlastnění

¹³ Srovnej ust. § 42 a násl. SR

Nabytím právní moci se stává rozhodnutí vykonatelným a v případě, že se účastník rozhodnutím neřídí, může nastoupit fáze nuceného výkonu rozhodnutí.

Další „etapou“ je přezkumná fáze řízení, kdy v odvolacím řízení nadřízený orgán přezkoumá napadené rozhodnutí a řízení, a poté dále rozhodne. Další možností je přezkumné řízení pravomocných rozhodnutí nebo rozhodnutí předběžně vykonatelných správními orgány z moci úřední.

1.6. Zahájení řízení

Jakými způsoby může být správní řízení zahájeno? Správní řád jako základní pramen právní úpravy správního řízení¹⁴ uvádí dva možné způsoby zahájení řízení odlišné subjektem, který dává prvotní impuls a to:

1. na základě žádosti žadatele
2. z úřední povinnosti

Správní řízení je dle speciální právní úpravy zahajováno buď za základě *dispoziční zásady* a nebo z úřední povinnosti v souladu se zásadou *officiality*. Další zásadou, kterou je řízení protkáno lze uvést zásadu *ne bis in idem* - ne dvakrát o tomtéž z které plyne *litispence*, tedy překážka v podobě již dříve zahájeného řízení, která brání, aby v téže věci bylo současně vedeno více řízení a pozdější řízení je tak zastaveno pokud jej navrhovatel nevezme zpět. Tato překážka však může být zjištěna až v průběhu řízení, stejně jako v případě zásady *rei iudicatae* - věci dříve rozhodnuté, kdy o stejné věci bylo orgánem již dříve pravomocně rozhodnuto.

1.6.1. Zahájení řízení o žádosti

Zahájení řízení o žádosti, nebo na základě jiného návrhu je zahájeno dnem, kdy dojde věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Zahájení je pouze „v rukou“ či spíše „v návrhu“ žadatele, který rozhoduje o předmětu řízení a s řízením disponuje. Je oprávněn řízení zúžit, vzít zpět své podání a se souhlasem správního orgánu řízení rozšířit.

Žádost musí mít předepsané náležitosti, nesmí trpět vadami a nesmí být zjevně nepřipustná. Správní orgán je povinen v případě nevyhovující žádosti vyzvat navrhovatele, aby vady či nedostatky podání ve lhůtě odstranil, do té

¹⁴ Hendrych, D. In Hendrych, D. a kol. Právní slovník, 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2003.

doby může řízení přerušit, jinak řízení zastaví. O případných následcích neodstranění vad podání účastníka orgán poučí.

1.6.2. Zahájení řízení z moci úřední

Řízení z moci úřední je zahájeno z podnětu správního orgánu. V oznámení vymezí správní orgán předmět řízení. Oznámení obsahuje označení správního orgánu a označení oprávněné úřední osoby která jej vydala. Řízení je zahájeno dnem ve kterém správní orgán oznámí účastníkovi - osobě, nebo osobám, jejichž práva nebo povinnosti mají být rozhodnutím dotčena. Pokud je účastníků v řízení více, je rozhodným pro zahájení řízení oznámení prvním z nich a těm účastníkům, kterým nebylo oznámení doručeno je správní orgán povinen ustanovit opatrovníka. Usnesení o ustanovení opatrovníka je doručováno veřejnou vyhláškou.

1.6.3. Postup před zahájením řízení

Před zahájením řízení dle § 46 odst. 1 správního řádu může správní orgán k prověření oznámení, podnětů a vlastních zjištění, která jsou důvodem pro zahájení řízení opatřit potřebná vysvětlení, která opatřuje i pro určení předpokládaného rozsahu podkladů pro rozhodnutí dle zvláštního zákona. Vysvětlení může požadovat v situaci, kdy nelze potřebné skutečnosti získat jiným způsobem¹⁵.

Správní uvážení

Definici správního uvážení v právních předpisech nenajdeme, pokud se pokusím tento jev definovat, pak jako prostor - dimenzi pro rozhodování správního orgánu v situaci, kdy mu právní předpis dovoluje postup více způsoby - nabízí několik alternativ postupu a nebo stanoví určité rozmezí ve kterém se správní orgán má pohybovat a nechává na jeho úvaze jak s touto „volností“ naloží s tím, že širě volné úvahy není neomezená.

Diskreční pravomoc, jak je též správní uvážení označováno je obsažená v právní úpravě přímo, tu skrytě. Promítá se do života občanů, činnosti správních

¹⁵ ust. § 137 správního řádu

úřadů při interpretaci a aplikaci právních norem, a legislativní činnosti směřující k naplňování myšlenky právního státu.

Právní normy nemohou at' už hmotně právní či procesně právní nemohou postihnout veškeré nuance a spletitosti reálného života. Právní norma, která má obstát ve zkoušce výše uvedených činností musí být dostatečně určitá aby bylo možné konkrétní situaci identifikovat a podřadit pod právní normu a zároveň aby si zachovala rozumnou míru obecnosti pro pestrost, kterou s sebou život přináší. A zde právě nastupuje „volné“ uvážení správního orgánu, který by měl s přihlédnutím k okolnostem situace v mezích zákona a při zachování právní jistoty a rovného zacházení účastníků a rozhodnout. Takovéto rozhodnutí musí být odůvodněné a adekvátní situaci.

Neurčité právní pojmy

Od správního uvážení je nutno odlišit výklad neurčitých právních pojmů. Prof. D. Hendrych je definuje jako „pojmy, jejichž obsah nelze přesně jevově vymezit a dostatečně právně definovat. Jejich aplikace vždy závisí na odborném posouzení v každém jednotlivém případě. Zákonodárce vytváří veřejné správě prostor, aby zhodnotila, zda konkrétní situace patří do rozsahu určitého neurčitých právních pojmů současně však dbá na to, aby v zákonech byly alespoň uvedeny některé charakteristické znaky neurčitých právních pojmů, popř. umožňuje tak učinit v prováděcím předpise.“

Jako prostředek, který má umožnit efektivní a odborný výkon veřejné správy¹⁶ má společné se správním uvážením také vztah k právní normě, kdy poskytuje v aplikaci správnímu orgánu uplatnění vlastních úvah a principů.¹⁷ Jakým způsobem bude jejich neurčitost naplněna závisí na jejich aplikaci správními orgány a rozhodovací činnosti soudů.

Tyto právní instituty se od sebe liší zejména v aplikaci v odlišné fázi správního řízení, když neurčitý pojem je obvykle použit v situaci kdy správní orgán hodnotí zda nastala určitá situace či byly splněny podmínky pro vydání rozhodnutí oproti správnímu uvážení které vyvstává až v rozhodovací fázi řízení.

Také označení neurčitých pojmů je jiné, jde o úmyslné zobecněné sousloví jako např.: veřejný zájem, přiměřená lhůta nebo veřejný pořádek,

¹⁶ Skulová, S. Správní uvážení. str. 19

¹⁷ Tamtéž str. 22

jejichž obsah a rozsah není z jejich názvu patrný a je naplňován až správně právní aplikací při uvažování o konkrétní skutkové podstatě a jejím vyhodnocení. Naproti tomu v případě uvážení je rozhodováno o volbě obsahu samotného rozhodnutí.

2. PRINCIPY DOBRÉ SPRÁVY

Obecný pojem správy

Synonymem pro pojem správa jsou vedení, řízení, orgán či úřad. Přitom P. Průcha zdůrazňuje, že nejde o zaměnitelné pojmy, když správa je svébytný pojem, sloužící k označení činností svou povahou především výkonných, regulačních a obstaravatelských.¹⁸ Obecný pojem správy je chápán jako každá záměrná lidská činnost směřující k dosažení určitých lidských účelů¹⁹, nebo jako činnost sledující záměrně nějaký *cíl* nebo činnost nesoucí se za trvalým účelem řídit ty které záležitosti²⁰. Dle P. Průchy je chápána především jako specifická cílená a cílevědomá činnost společenského charakteru, když vedle tohoto funkčního pojetí existuje ještě rozměr institucionální, resp. organizační, kdy se pod tímto pojmem rozumí organizační složky či jejich souhrn, které předmětnou činnost vykonávají²¹.

Pokud se o stejné pokusím, pak chápu tento pojem jako činnost subjektů směřující k organizaci a zabezpečení cílů a účelu. Uvedené definice v sobě zahrnují jak hlediska funkční tak účelová a institucionální.

Správa věcí veřejných

K. Frumarová citující D. Hendrycha uvádí, že je velmi obtížné pozitivně definovat, nebo alespoň výstižně a přesvědčivě popsat fenomén veřejné správy.²² Problém Hendrych vidí v neschopnosti vědy správního práva svým juristickým přístupem a hledisky jediného vědního oboru obsáhnout tak složitý jev jako je správa. Snahy o překročení specifického resortního hlediska vedly k podání obecně platné definice přijatelné pro více vědních oborů, které s fenoménem správy pracují.

Samotný pojem „veřejná správa“ byl znám již v dobách římského práva a pojem „administratio rei publicae“ se stal základem pro vyjádření tohoto pojmu

¹⁸ Průcha, P. Základní pojmy a instituty správního práva. Brno : Masarykova univerzita, 1998, s. 260.

¹⁹ Merkl, A. Obecné právo správní, I. díl, Praha – Brno : Orbis, 1931, s. 2.

²⁰ Pražák, J. Právo veřejné, díl druhý : právo správní. Praha, s. 1.

²¹ Průcha, P. Základní pojmy a instituty správního práva. Brno : Masarykova univerzita, 1998, s. 260.

²² Frumarová, K. Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu. Praha : Linde Praha, 2005 s. 12

v evropských jazycích.²³ Nejinak tomu bylo i v češtině a ve smyslu „veřejné správy“ nebo též správy obecně, používá pojem „administrativa“. Před rokem 1989 se používalo namísto veřejné správy pojmu „státní správa“. Označení vystihuje účel, pro který sloužila a též subjekty, kterými byla vykonávána. Státní, ve smyslu institucí, které měly „v rukou“ rozhodovací pravomoc a účel, tedy výkon činností směřujících k naplnění potřeb státu a státní moci. V této době nedocházelo až na výjimky²⁴ k delegování činností veřejné - státní správy na jiné subjekty ať už samosprávné či soukromé.

Pojem veřejná správa označuje činnost, kterou vykonávají správní úřady a orgány územní nebo zájmové samosprávy na základě zákonů a k jejich provedení. Veřejná správa je souhrnným pojmem, který zahrnuje státní správu a samosprávu. Snahy o definici. Ve většině definic se vymezuje negativně. Vychází se přitom z dělby státní moci na zákonodárnou, výkonnou a soudní a z poznatku, že moc zákonodárnou a soudní lze na rozdíl od moci výkonné uspokojivě stanovit. Veřejná správa se negativně vyjadřuje jako souhrn činností, které nelze kvalifikovat ani jako zákonodárství, ani jako soudnictví.²⁵

Pojem a principy dobré správy

Pojem dobrá správa se objevil v našem právním prostředí v pozdější době než tomu bylo u našich západních sousedů. Protože právní úprava ani judikatura zabývající se principy dobré správy nemá v České republice delší historii, je nutné zaměřit se zejména na komunitární právo a judikaturu Evropského společenství.

Pozitivněprávní vymezení pojmu dobré správy je velmi obtížné, neboť jde o rozsáhlý komplex hmotněprávních i procesněprávních principů ovládajících postupy celé veřejné správy. Otázkou rovněž zůstává, do jaké míry má smysl princip konkretizovat do příslušného legislativního pravidla a zda by taková konkrétní definice byla zcela ku prospěchu „věci“, když právě takovýto pojem

²³ Průcha, P. Základní pojmy a instituty správního práva. Brno : Masarykova univerzita, 1998, s. 260.

²⁴ Okresní/obvodní ústavy národního zdraví, které spolu s městským národním výborem rozhodovaly např. ve věcech zamítnutí přijetí dětí do jeslí dle ust. zákona o péči a zdraví lidu.

²⁵ Hendrych, D. In Hendrych, D. a kol. Právní slovník, 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2003.

přímo vybízí k zachování určité výkladové volnosti a vtělení mu patřičného obsahu.²⁶

Důležitým momentem je volba vhodné legislativní techniky, tj. dovednost dát (při zachování potřebného stupně abstrakce) právním normám správnou formu a vdechnout jim srozumitelný obsah. Cílem právní úpravy snad ani nemá být absolutní konkrétnost, i když se o to stále pokoušíme, ale správnost a spravedlivost rozhodování si vyžaduje zachování určitého volného prostoru pro úvahu veřejné správy.²⁷

Český zákonodárce pozitivně nevynezuje co to dobrá správa je, to však neznamena, že s tímto principem nepočítá. Explicitně je požadavek na dobrou správu vyjádřen v ust. ZVOP²⁸ „*veřejný ochránce práv (dále jen "ochránce") působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod.*“ a ustanovení § 8 odst. 2 SŘ „*Správní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy.*“ Dále vnitrostátní předpisy pracují s tímto pojmem jen v pramenech nižší právní síly.²⁹

Požadavek dobré správy směřuje do oblasti správy veřejné. Spadá do kategorie obecných právních principů a směřuje zejména k ochraně subjektivních práv adresátů veřejné správy.³⁰

J. Grygar uvádí, že představuje v *širším smyslu* jeden z principů, na kterých je založen celý právní řád určitého mocenského celku. S tím je možné souhlasit, neboť je chápáno v evropských právních úpravách jako právo základní a také jako širší obecné kritérium zákonného postupu.³¹ V širším významu, které zahrnují navíc i hlediska neprávní, která mohou a nemusí být právně závazná, podle jejich zakotvení v právním řádu. Z pohledu adresáta právních norem je

²⁶ Srovnej „*Nezáleží tak na právu samém, ale na duchu, kterým ho necháme proniknouti.*“ Bohuš Tomsa, O filosofické výchově právníka. čsp. Bratislava, 1, 1927, s. 399.

²⁷ Zikmundová, S. Otevřený úřad a principy dobré správy “Zavíráme?” časopis Veřejná správa 39/2006.

²⁸ § 1 odst. 1.

²⁹ např. u. vlády České republiky č. 1181/2006 (VV) ze dne 18. října 2006 o Postupu ústředních orgánů státní správy, krajských úřadů a magistrátů hlavního města Prahy a územně členěných statutárních měst při realizaci systému dozoru a kontroly územních samosprávných celků,

Pokyn D-308 o stanovení lhůt v daňovém řízení

např. u. vlády České republiky č. 1325/2006 k Souhrnné analýze působností vykonávaných orgány územních samosprávných celků

³⁰ Skulová, S. Správní uvážení. Brno : Masarykova univerzita, 2003, s. 155.

³¹ Tamtéž

dobrá správa zejména naplněním ústavního principu ochrany oprávněné důvěry občana v právo, tj. v důvěru v předem státem stanovené podmínky.³²

V užším smyslu jej pak J. Grygar chápe jako vůdčí princip jednotlivého právního odvětví či oboru, tedy principy, které ovládají správní uvážení a jsou právně závazné.

Bývá chápán též v širší rovině jako neprávní požadavek na etické, ekonomické chování, např. slušnost, zdvořilost, ochota, hospodárnost, úspornost, apod.³³ Naproti tomu, někteří autoři za silně restriktivní pojetí chápání práva na dobrou správu jako právo na dobré zacházení ze strany správních orgánů s adresáty jejich správně právního působení.³⁴

Z ustanovení § 8 odst. 2 ZVOP vyplývá, že principy dobré správy slouží jako kritérium pro posuzování činnosti veřejné správy a souvisí s požadavkem na efektivnost veřejné správy. Je normativním vyjádřením *zásady spolupráce* správních orgánů, úzce spjaté se zásadou pojetí veřejné správy jako *služby veřejnosti*³⁵ vyjádřené v §4 odst. 1 SŘ.

Jaká je právní úprava principů dobré správy v komunitárním právu? Existuje odbornou veřejností jednotně přijímaný soupis principů dobré správy? S. Skulová uvádí, že se zatím nepodařilo uspořádat komplexní katalog těchto principů, ani nebyly uceleně stanoveny nebo proklamovány. Tato skutečnost je odůvodněna relativní novostí, nedostatečným zapracováním v právních předpisech, chybějícím uplatňováním při aplikaci a soudním přezkumu rozhodnutí a nedostatečném prosazování v legislativní praxi.

Mezi subjekty, které se významně podílejí na prosazování principů dobré správy patří zejména orgány Evropského společenství jako Výbor ministrů Rady Evropy, Evropský ombudsman, ESLP a ESD.

S úpravou dobré správy se setkáváme např. v rezolucích a doporučeních Výboru ministrů Rady Evropy, judikatuře ESD či Listině základních práv EU. Mezi významné dokumenty, které jsou s principy dobré správy úzce spjaty patří Evropský kodex řádné správní praxe. Kodex bere v úvahu zásady evropského

³² Zikmundová, S. Otevřený úřad a principy dobré správy "Zavíráme?" časopis Veřejná správa 39/2006.

³³ Skulová, S. Správní uvážení. Brno : Masarykova univerzita, 2003, s. 155.

³⁴ Srovnej Grygar, J. Právo na dobrou správu. Justiční praxe 7/2002, str. 399.

³⁵ Hrabák, J., Nahodil, T. Nový správní řád a zákon související s odkazy, výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou. 2. vydání. Praha : ASPI, a.s., 2006, s. 23.

správního práva obsažené v judikatuře Soudního dvora a čerpá inspiraci rovněž z právních řádů členských států.

Na pracovní konferenci Principy dobré správy se český ombudsman O. Motejl vyjádřil k principům, které naplňují pojem dobré správy jako k určitému desateru. Vycházel ze svých poznatků při řešení konkrétních případů z oblasti státní správy, z nichž ty nejčastější a opakující se alespoň v nejjobecnější rovině definoval a shrnul v závěru roku 2005 takto:

- dodržování právního řádu,
- nestrannost,
- včasnost,
- předvídatelnost,
- přesvědčivost,
- přiměřenost,
- součinnost,
- odpovědnost,
- otevřenost a
- vstřícnost.

s tím, že tento výčet nemůže být konečný.³⁶

Dodržování právního státu

Úřad postupuje v souladu s platným právním řádem České republiky. Při aplikaci právních předpisů, tam kde není výklad konkrétních právních ustanovení jednoznačný, aplikuje právní předpisy podle jejich smyslu a uplatňuje je v jejich vzájemné souvislosti.³⁷ Při této činnosti je vázán ustálenou judikaturou soudů a závaznými právními stanovisky nadřízených orgánů.

Nadřízené orgány dbají na dodržování jednotného postupu podřízených orgánů vydáváním právních stanovisek, která jsou pro provádění podřízenými orgány závazná. Samotní úředníci pak postupují v případech správního uvážení podle podstatných a objektivních skutečností a v rozsahu jim svěřené pravomoci. Při přijímání rozhodnutí přikládají jednotlivým okolnostem jejich správný význam a podružné prvky vyloučí z rozhodování jako nepodstatné.³⁸

³⁶ <http://www.finance.cz/zpravy/finance/64168/>

³⁷ Černín, K. in Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci Principy dobré správy. Brno : Masarykova univerzita, 2006, s. 15.

³⁸ Srovnej článek 9 Evropského kodexu řádné správní praxe 2005.

Princip legitimního očekávání - předvídatelnost

Některé z principů dobré správy, se navzájem překrývají nebo si jsou v hierarchickém uspořádání³⁹. Princip legitimního očekávání v sobě zahrnuje několik hledisek, jednak očekávání, že se správní orgán bude chovat určitým předem tušeným postupem a zároveň že nezpůsobí svým vadným postupem v řízení či chybným rozhodnutím škodu.

Ve své praxi katastrálního úředníka velmi často narážím právě na rozpor postupu v řízení s očekáváním účastníků řízení. Většinou jsou jejich nenaplněná očekávání důsledkem nedostatečného právního vědomí, neznalosti platné právní úpravy a změn v předpisech. Nelze si ovšem nepovšimnout i odlišného přístupu mezi jednotlivými katastrálními pracovišti, kdy jeden správní úřad požaduje odlišné penzum podkladů pro vydání rozhodnutí než úřad (pracoviště) jiné, nebo odlišné splnění procesních podmínek. Přitom se jedná o stejný resort, dokonce i pod stejné krajské ředitelství, spadají tedy pod stejný přímo nadřízený správní orgán.

Tento princip úzce navazuje souvisí s principy právní jistoty, legality. Princip právní jistoty v sobě subsumuje především efektivní ochranu práv všech právních subjektů a předvídatelnost postupu státu a jeho orgánů vůči právním subjektům, zejména pokud jde o uplatnění sankce v případě, že právní subjekt porušil právní předpis.⁴⁰

Pro zajištění vývoje rozhodování správních orgánů by nebylo vhodné konzervativně lpět na jednou utvořených pravidlech. Proto princip legitimního očekávání balancuje mezi konzervativním setrváváním na ustálené praxi rozhodování a mezi přijímáním nových rozhodnutí, které budou lépe reflektovat právní úpravu nebo správní politiku státu.

Evropský soudní dvůr ve svém rozhodnutí ve věci *Crispoltoni II*⁴¹ zdůraznil, že v situaci, kdy správní orgán v řízení uplatňuje svou diskreční pravomoc, nelze vždy legitimně očekávat, že se zachová stejným způsobem, neboť cílem správy je reagovat na měnící se situaci.

Včasnost

³⁹ Skulová, S. *Správní uvážení*. Brno : Masarykova univerzita, 2003, s. 166.

⁴⁰ Nález Ústavního soudu České republiky, sp. zn. Pl. ÚS 31/94, ze dne 24.05.1995

⁴¹ Srov. Průvodce judikaturou ESD. 22. díl. Praha : Linde Praha, a.s., 2001, s. 76-80.

Je povinností úřadu, aby každé podání osoby vyřídil v rozumném a přiměřeném čase bez zbytečných průtahů.⁴² Pokud je pro vyřízení věci nezbytné, aby byla řešena po delší dobu než je obvyklé, vyrozumí o tom úřad osobu a uvede důvody pro které působí opoždění s vyřízením věci a uvede předpokládaný termín vyřízení. Pokud může mít rozhodnutí úřadu vliv na výsledek jiného řízení, snaží se úřad rozhodnout ještě před ukončením tohoto souvisejícího řízení. O svém postupu ve věci uvědomí včas úřady, pro které je výsledek jeho řízení důležitý.⁴³ V řízeních zahajovaných z vlastního podnětu otevře řízení úřad bezodkladně poté, kdy se o důvodech pro otevření dozvěděl a řízení ukončí v takovém čase, aby byl dosažen účel řízení.

Přesvědčivost

Účastníkům jsou v průběhu řízení poskytovány informace o zjištěných skutečnostech a o jejich povinnostech vůči úřadu a informuje je o svém postupu tak, aby každý z účastníků plně pochopil účel řízení, orientoval se v jeho průběhu a mohl využívat svá procesní práva.

Úředník je povinen poskytovat účastníkům informace způsobem, kdy je účastníkům co nejvíce nápomocen a sděluje jim co úplné a přesné informace s ohledem na individuální rozumové schopnosti a dorozumívací dovednosti účastníků s cílem na jejich otázky co nejsrozumitelněji zodpovědět.

Každé rozhodnutí úřadu má přesvědčivé odůvodnění, kde jsou přehledně popsány všechny rozhodné skutečnosti, ze kterých úřad při přijímání rozhodnutí vycházel, dále způsob, jakým tyto skutečnosti zjistil, a u každé z nich je jednoznačně vysvětleno, jak ji úřad posoudil.⁴⁴

Úřední dokumenty určené osobám jsou psány jednoduchým a jasným jazykem, aby jim osoby snadno porozuměly. Písemné odůvodnění rozhodnutí úřadu je přehledné, srozumitelné a jednoznačné.⁴⁵

Rozhodnutí úřadu musí být přehledné, srozumitelné a jednoznačné, musí obsahovat odůvodnění rozhodnutí a podstatné skutečnosti a právní základ na

⁴² Černín, K. in Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci Principy dobré správy. Brno : Masarykova univerzita, 2006, s. 15.

⁴³ Veřejný ochránce práv. Principy dobré správy <http://www.ochrance.cz/cinnost/sprava.php>

⁴⁴ Černín, K. in Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci Principy dobré správy. Brno : Masarykova univerzita, 2006, s. 16.

⁴⁵ Černín, K. in Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci Principy dobré správy. Brno : Masarykova univerzita, 2006, s. 16.

nichž se zakládá. Součástí rozhodnutí musí být také označení a způsob použití opravných prostředků vůči tomuto rozhodnutí včetně možnosti projednání věci soudem a podání stížnosti k veřejnému ochránci práv.⁴⁶ Rozhodnutí musí taktéž obsahovat označení odvolacího orgánu u kterého je možné uplatnit opravný prostředek a lhůtu ve které může být odvolání uplatněno.

Úřad učiní kroky k tomu, aby se osoba, které se rozhodnutí týká a má vliv na její práva a zájmy o něm co nejdříve dozvěděla. Takovýto účastník má vždy informační přednost o vydaném rozhodnutí před ostatními subjekty. Také v situaci, kdy je vypracovááno rozhodnutí obecného dosahu s velkým počtem dotčených osob jichž se rozhodnutí týká, úřad informuje o přípravě a sdělí podrobné důvody rozhodnutí a poskytne veřejnosti možnost vyjádřit se k jeho obsahu.⁴⁷

Rovnost a přiměřenost

Princip rovnosti z hlediska formálního vyjadřuje rovné postavení subjektů před právem, tj. že shodné případy budou řešeny ve veřejné správě shodným způsobem. Objektivně odlišné případy pak mají být řešeny rozdílným způsobem odpovídajícím míře jejich rozdílu. To ale neznamena, že dva rozdílné případy nemohou být řešeny formálně stejně, pokud není možné zohlednit míru odlišnosti a vyrovnání handicapu.⁴⁸

Materiální rovností se rozumí vyrovnání rozdílů způsobem, kdy aplikace práva vede k rovnosti. To neznamena bezprávné zvýhodňování některých subjektů, např. nevyžadováním splnění části podmínek pro rozhodnutí, ale rozhodování způsobem, který bude přiměřený okolnostem daného případu. Hlavním kritériem bude dosažení cíle stanoveného dotřeným právním předpisem. Odlišný způsob řešení však může být odůvodněn změnou správní politiky, odlišným právním výkladem, který musí být však řádně odůvodněn v rámci diskreční pravomoci úřadu.

Otázkám rovnosti se celá III. Kapitola Charty základních práv a svobod občanů EU. V článku 21 pak zakazuje jakoukoliv diskriminaci: „*zejména na základě pohlaví, rasy, barvy pleti, etnického či sociálního původu, geneticky*

⁴⁶ Srovnej článek 19 Evropského kodexu řádné správní praxe 2005.

⁴⁷ Např. územního plánu obce

⁴⁸ Hendrych, D. a kol. Správní právo Obecná část. 6. vyd. Praha : C.H.Beck, 2006, s. 800.

daných vlastností, jazyka, náboženského vyznání či přesvědčení, politického či jiného smýšlení, příslušnosti k národnostní menšině, majetku, původu, postižení, věku či sexuální orientace nebo na základě národnosti.“

Obdobně se boji proti diskriminaci věnuje i Evropský kodex řádné správní praxe, který ve svém článku 5 specifikuje dodržování zásady rovnosti zacházení při vyřizování žádostí a při přijímání rozhodnutí způsobem, kdy se s příslušníky veřejnosti jedná ve stejných situacích podobným způsobem a v případě odlišného zacházení, musí být rozdíl řádně odůvodněn a ukládá úředníkům povinnost vyvarovat se jakékoliv neodůvodněné diskriminaci jednotlivých příslušníků veřejnosti na základě národnosti, pohlaví, rasy, barvy pleti, etnického či sociálního původu, genetických vlastností, jazyka, náboženství nebo víry, politického či jiného přesvědčení, příslušnosti k národnostní menšině, majetku, rodu, postižení, věku či sexuální orientace.

Procesní korektnost

Zásady a pravidla procesní korektnosti jsou východiskem pro posouzení postupu správního orgánu zda jednal s řádnou péčí (*due care*). Pokud je správnímu orgánu vytýkána procesní nekorektnost, je mu současně vytýkáno, že nejednal s řádnou péčí, jenž je často vymezována jako protiklad správního uvážení.⁴⁹

Nedbalost či nepečlivost správního orgánu se často projevuje jen jako procesní nekorektnost. Správní orgán nezvolí správný postup nebo formu úkonu, která se může jevit jen jako procesní nekorektnost. Upřednostní bezdůvodně jednoho účastníka před druhým např. tím, že s chováním určité soukromé osoby vydá interpretační stanovisko, kterým se mění předchozí dříve uplatňovaná argumentace a stanoviska v obdobné situaci. Tím může dojít k poškození jiné soukromé osoby. Taková praxe by byla silně účelová a diskriminační a správní orgán by v rámci diskreční pravomoci uplatňoval právní předpisy dle účelu a ne na základě principu rovného zacházení a procesní korektnosti.

Součinnost

⁴⁹ Hendrych, D. a kol. Správní právo Obecná část. 6. vyd. Praha : C.H.Beck, 2006, s. 797.

V rámci součinnosti postupují úřady s úsilím o komplexní řešení případu. Jsou povinny postupovat v úzké součinnosti s jinými úřady, organizacemi, účastníky i jinými občany. Dále vzájemně komunikovat a předávat si potřebné informace v rámci vnitřní organizační struktury jednotlivého úřadu či ostatních organizačních jednotek veřejné správy. Úřad eviduje každý případ až do jeho vyřízení či skončení. Součinnost se projevuje i jako povinnost úřadu poskytnout účastníkům možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a uplatnit své návrhy. Úřad jim poskytuje pomoc a poučení, aby pro svou neznalost neutrpěli v řízení újmu.⁵⁰ Porušení zásady součinnosti správního orgánu s účastníky řízení může být důvodem pro zrušení rozhodnutí.⁵¹

Odpovědnost

Odpovědnost úřadu se projevuje v jeho aktivním přístupu při rozhodování ve věcech, které spadají do jeho působnosti. V případě, kdy dojde k pochybení je orgán povinen písemně se omluvit adresátům své činnosti a případně je poučit o možnosti domáhat se náhrady škody způsobené nesprávným úředním postupem. Úřad dále podnikne takové kroky, aby předešel opakování svého pochybení, zejm. působí poučovací a lektorskou činností na své pracovníky.

Úřad vede evidenci a záznamy o korespondenci a dokumentech, které přijímá a odesílá, tak aby byl dostatečně zajištěna kontrola nad komunikací se ostatními subjekty, zejm. účastníky a dotčenými orgány.

Úředníci vynakládají veřejné zdroje způsobem a v rozsahu, který je nezbytný k dosažení účelu řízení. Při své činnosti se snaží předcházet škodám na zdraví a majetku osob i státu a na veřejných statcích.⁵²

Informace, které úřad získá nebo má k dispozici při výkonu veřejné správy nakládá v souladu s ustanoveními nařízení (ES) č. 45/2001 Evropského parlamentu a Rady ze dne 18. prosince 2000 o ochraně jednotlivců s ohledem na zpracovávání osobních údajů orgány a institucemi Společenství a o volném pohybu takových údajů. Je povinen brát ohled na soukromí a rodinný život

⁵⁰ Srovnej § 4 odst. 2 SŘ

⁵¹ rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 24.června 1994, sp. zn. 7 A 506/93.

⁵² Veřejný ochránce práv. Principy dobré správy <http://www.ochrance.cz/cinnost/sprava.php>

jednotlivých účastníků.⁵³ Získané údaje nesmí poskytnout cizím subjektům, nebo je použít k nezákonným účelům.

Otevřenost

Princip, podle něhož úřad umožní osobám nahlížet do všech úředních dokumentů a pořizovat si jejich kopie. Toto oprávnění osob omezí pouze do té míry, jakou vyžaduje ochrana osobních údajů, soukromí, oprávněných zájmů jiných osob, utajovaných skutečností, obchodních tajemství nebo jiné zákonné limity.⁵⁴ Poplatek za zpřístupnění úředních dokumentů či pořízení jejich kopií stanovuje úřad tak, aby tím nezabraňoval osobám v získání informací o činnosti úřadu.⁵⁵

Účastník řízení má právo pořizovat si opisy ze správního spisu, případně požadovat pořízení takových opisů, ačkoliv to není v textu § 23 SŘ výslovně zakotveno. Vyplývá to nejen implicitně z tohoto ustanovení, ale i ze zásady součinnosti a ze srovnání s úpravou obsaženou v jiných procesních řádech.

Pokud by úřad sám o své vůli rozhodl, že odvolacímu orgánu nezašle celý spis, ale část odvolání vyčlení z podkladů pro rozhodnutí o odvolání, pak se jedná o vážnou vadu řízení.⁵⁶

Jestliže nelze vyhovět ústní žádosti o přístup k dokumentům řízení, doporučí úřad žadateli aby svou žádost formuloval v písemné podobě. Jak jsem již uvedl výše i zde platí, že úřad vede přehledné záznamy o příchozí a odchozí poště o přijatých dokumentech a přijímaných opatřeních.⁵⁷

Jednotlivé dokumenty úřadu jsou opatřeny identifikačními údaji úřední osoby, která písemnost vyhotovila s uvedením telefonického, adresného i elektronického kontaktu. V případě žádostí o informace v záležitostech, za které není daný úředník zodpovědný, odkáže úředník žadatele na kompetentní osobu a uvede její jméno a telefonní číslo. V případě žádostí o informace týkající se jiného orgánu či instituce Společenství odkáže úředník žadatele na tento orgán či instituci. V závislosti na předmětu požadavku odkáže úředník v případě potřeby

⁵³ článek 21 Evropského kodexu řádné správní praxe 2005.

⁵⁴ Černín, K. in Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci Principy dobré správy. Brno : Masarykova univerzita, 2006, s. 17.

⁵⁵ Veřejný ochránce práv. Principy dobré správy <http://www.ochrance.cz/cinnost/sprava.php>

⁵⁶ Rozhodnutí nejvyššího správního soudu 501/2005 Sb. NSS, III. ročník, sešit 4/2005.

⁵⁷ článek 24 Evropského kodexu řádné správní praxe 2005.

osobu požadující informaci na oddělení instituce odpovědné za poskytování informací veřejnosti.⁵⁸

Budova úřadu je vybavena informačním systémem, který zabezpečí jednoduchou orientaci osob v budově a informace o organizačním členění s uvedením pracoviště - identifikaci, jednotlivých úředníků. Je vhodné aby byl úřad vybaven systémem, který zajistí řádný postup ve vyřizování věcí žadatelů, zejména zajistí pořadí ve vyřizování požadavků veřejnosti odpovídalo časovému sledu, ve kterém se podatelé dostavili na úřad tak, aby nedocházelo ke znevýhodnění. Úřad vede úřední desku, která je dostatečně viditelná, přehledná a volně přístupná v kteroukoliv dobu.⁵⁹

Vstřícnost

Princip ukládá úředníkům aby byli s vědomím svých úkolů ve styku s veřejností i se svými kolegy korektní, zdvořilí a přístupní. Ve svých odpovědích na dopisy, telefonické hovory a elektronickou poštu se úředník snaží být co nejvíce účastníkům nápomocen a odpovídá co nejúplněji a nej přesněji na jejich otázky vyjma podání, která nepřinášejí v řízení nové skutečnosti, nebo podání opakovaná či anonymní.⁶⁰ Jestliže úředník za danou záležitost neodpovídá, odkáže občana na příslušného úředníka.

Pokud by došlo k omylu, který nepříznivě ovlivní práva nebo zájmy některého účastníka řízení je úředník povinen se za něj omluvit a snaží se co nejúčelněji napravit negativní důsledky vyplývající z jeho omylu a informuje účastníka o jeho právech na odvolání.⁶¹

Principy dobré správy tak patří do skupiny obecných právních principů.⁶² Nejsou sice explicitně vyjádřeny v právních předpisech, ale jejich existence se stále více promítá do nově přijímaných předpisů. Významnou úlohu při jejich prosazování má judikatura a to jak vnitrostátní, tak i komunitárních soudů. Jednotlivé principy se liší svou obecností i stupněm hierarchického uspořádání, kdy některé jsou projevem uplatňování principu jiného a jsou mu podřazeny.

⁵⁸ článek 22 Evropského kodexu řádné správní praxe 2005.

⁵⁹ Tomuto požadavku nevyhovuje častý nešvar, kdy úřad má úřední desku umístěnou uvnitř budovy úřadu a není tak zajištěn požadavek přístupnosti v kteroukoliv denní či noční dobu.

⁶⁰ Černín, K. in Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci Principy dobré správy. Brno : Masarykova univerzita, 2006, s. 17.

⁶¹ článek 12 Evropského kodexu řádné správní praxe 2005.

⁶² Skulová, S. Správní uvážení. Brno : Masarykova univerzita, 2003, s. 185.

3. ZÁSADY ČINNOSTI SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ

V předchozí části jsem se věnoval principům dobré správy. V této kapitole se pokusím předestřít otázky obecných právních zásad, jejich poměru k právním principům a jejich prosvěcování do oblasti správního práva.

Obecné právní zásady vycházejí přímo z ustanovení zákona a nebo jsou vyjádřeny mimozákonně. Právní kultura zná tzv. přirozené právní zásady, které státy uznávají a používají, aniž by byly stanovené a také zásady spravedlnosti či ekvity. Charakterizoval bych je jako pilíře na kterých je spolu s právními principy vybudován zákon.

Jaký mají zásady význam? I. Telec jich uvádí hned několik, jako hierarchicky hodnotový účel práva, tedy to co dává právu a jeho uspořádání smysl a ospravedlňuje ho, dále jako prvek zajišťující ústavní konformitu podústavního práva, tedy souladnost s normami nejvyšší právní síly. Zásady slouží jako vodítko pro budoucí právo i jako argumentační a interpretační instrukce platného práva. Jsou pojivem právních norem a článkem, určitým mezistupněm mezi obecností právních principů a konkrétností právních pravidel.

3.1. Princip a zásada

Rád bych se zmínil o rozdílech mezi pojmy principy a zásady. Právní teorie tento poměr vysvětluje jako vztah odvozenosti a míry obecnosti. Slovník cizích slov definuje princip jako základní, vůdčí myšlenku, pravidlo, zákon pro poznání a jednání, základ, počátek, to, z čeho se vychází při interpretaci nebo budování určitého systému.⁶³ Právní princip je tak na vyšším stupni abstrakce a obecnosti než je tomu u právního pojmu.⁶⁴ Naproti tomu zásady jsou obecně provázanější s konkrétními pravidly a konkrétní aplikační činností, jsou jevem konkrétnějším, který má sloužit naplnění principů, avšak obecnější než konkrétní pravidlo chování.⁶⁵

3.2. Principy garantující řádný výkon veřejné správy

⁶³ Elektronický slovník cizích slov Dman, verze W99.3

⁶⁴ Skulová, S. Správní uvážení. Brno : Masarykova univerzita, 2003, s. 150.

⁶⁵ Tamtéž, s. 151.

Vedle těchto obecných právních zásad existují **zásady činnosti správních orgánů** jako základní legislativní postuláty správního práva, na kterých je vybudováno správní řízení. Tyto zásady spolu s některými povinnostmi správních orgánů a osob byly vtěleny do části první, hlavy druhé SŘ⁶⁶ pro výkladové potřeby jednotlivých ustanovení tohoto předpisu. Některé zásady jsou integrovány v jiných částech textu, např. zásady upravující písemnost, ústnost, veřejnost a neveřejnost řízení.⁶⁷

Správní řád oproti své předchozí úpravě vyjádřil pozitivně právně tyto zásady s ohledem na velmi široký okruh právních vztahů, kterých se správní právo a správní řád jako obecný právní předpis dotýká.

Správní řád vzhledem k obrovskému záběru veřejnoprávních vztahů, na které dopadá, vyžaduje zvýšenou míru používání neurčitých právních pojmů a dává správním orgánům ve značné míře k dispozici též správní uvážení. To však neznamena, že by bylo možno zneužívat správní uvážení ke škodě dotčených osob nebo veřejného zájmu.⁶⁸ Základní zásady činnosti správních orgánů se použijí na veškerý výkon veřejné správy a jednotlivá ustanovení správního řádu musí být vykládány ve smyslu základních pravidel správního řízení.

V případě, kdy zvláštní právní předpis vyloučí použití ustanovení SŘ ještě neznamena, že se zde uváděných zásad garantujících řádný výkon veřejné správy nepoužije, neboť takový postup by byl v rozporu se zásadou legality obsaženou v čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.⁶⁹

Jak již bylo uvedeno výše, zásady a principy jsou v úzkém spojení, někdy je zásada konkretizujícím prvkem principu, jindy může docházet i k překrývání těchto pojmů. Je tomu i v případě principů dobré správy a zásad zajišťujících řádný výkon správního řízení. Proto se dále nebudu zmiňovat o institutech, které byly blíže popsány v kapitole druhé Principy dobré správy.

K nejvýznamnějším patří: a) zásada dispoziční a zásada oficiality, b) zásada materiální pravdy a zásada formální pravdy, c) zásada vyšetřovací a zásada projednací, d) zásada slyšení účastníků, právo nahlížet do spisů, právo na poučení a na odůvodnění.

⁶⁶ Ust. § 2 až § 8 SŘ

⁶⁷ Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Důvodová zpráva k návrhu zákona správní řád. Sněmovní tisk 201/0, 2003.

⁶⁸ tamtéž

⁶⁹ tamtéž

4. ÚSTAVNÍ A EVROPSKÝ ZÁKLAD ZÁKLADNÍCH PRINCIPŮ A ZÁSAD ČINNOSTI SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ V SOUVISLOSTI S OCHRANOU PŘED JEJICH NEČINNOSTÍ

Ochrana před nečinností je svého druhu prostředek k ochraně práv a svobod zaručených ústavním pořádkem. Výslovnou ústavní oporu ochrany lze nalézt jen s obtížemi. Jak již bylo řečeno dříve nejen činnost, např. ve formě vadného, nezákonného rozhodnutí či jiného úkonu v řízení může vést k nezákonnosti či nesprávnosti, ale i sama nečinnost správního orgánu projevující se v nedodržení procesní stránky řízení vede k rozporu se zásadou legality a principy dobré správy jakými jsou např. princip včasnosti a princip předvídatelnosti, může se dotýkat i práv nabytých v dobré víře a důvěryhodnosti a spolehlivosti veřejné správy.⁷⁰ Většina autorů odkazuje na V. Mikuleho, který uvádí, že oprávnění podat stížnost a povinnost orgánu veřejné správy na ni odpovědět, vyplývá ze samotné povahy veřejné správy jakožto veřejné služby, neboť podle čl. 2 odst. 3 Ústavy „státní moc slouží všem občanům“⁷¹

Souhlasím i s názorem K. Frumarové, která uvádí, že ve volnějším a partikulárních souvislostech by bylo možné uvažovat i o právech na ochranu osobnosti⁷² nebo o právu na informace⁷³.⁷⁴

Ústavní základ ochrany před nezákonnou nečinností je postaven v čl. 38 odst. 2: „Každý má právo, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů“ v návaznosti na čl. 36 odst. 1: „Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.“

Podle konstantní judikatury Ústavního soudu zahrnuje právo na tzv. *fair proces* i právo na trvání procesu, tedy povinnost řízení včas dokončit. Neschopnost státu zajistit řádný průběh řízení včetně jeho délky označil Ústavní soud za faktické odepření spravedlnosti.⁷⁵ Ústavní soud ČR považuje nečinnost za

⁷⁰ Kadečka, S. a kol. Správní řád. Praha : ASPI, a.s., 2006, s. 61.

⁷¹ Mikule, V. Petice a stížnosti in: Hendrych, D. a kol. Správní právo Obecná část.5. vyd. Praha : C.H.Beck, 2003, s. 531-532.

⁷² Srovnej čl. 10 Listiny

⁷³ Srovnej čl. 17 odst. 5 Listiny

⁷⁴ Frumarová, K. Vyřizování stížností ve veřejné správě. Právní rádce, 2004, č. 5, s. 35 an.

⁷⁵ Mates, P. Ochrana před nečinností. Veřejná správa, 2008, č. 4, s.16 an.

jednu z forem „zásahu orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod“.⁷⁶

Právo na dobrou správu, jako součást ochrany před nečinností je také upravena v Chartě základních práv Evropské unie přijaté dne 7.12.2000 v Nice.

V současnosti se sice ještě nejedná o právně závazný text, avšak všechny členské státy se zavázaly její ustanovení dodržovat. Od roku 2001 předkládá Evropský parlament každoročně zprávu týkající se dodržování práv vyjmenovaných v Listině v jednotlivých členských zemích.

Otázka přijetí Listiny a jejího včlenění do smluv je aktuálně součástí debaty o ratifikaci Lisabonské smlouvy. V rámci textu této smlouvy je uveden odkaz na Listinu základních práv Evropské unie. Znění Listiny bylo v roce 2007 právě v souvislosti s finalizací textu Lisabonské smlouvy novelizováno. Plný název uvedeného dokumentu je nyní Listina základních práv Evropské unie ze dne 7. prosince 2000, ve znění upraveném dne 12. prosince 2007.⁷⁷

Právo na dobrou správu vyplývá z ustanovení čl. 41: „*Odst. 1. Každý má právo na to, aby jeho záležitosti byly orgány, institucemi a jinými subjekty Unie řešeny nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě.*

odst. 2. Toto právo zahrnuje především:

a) právo každého být vyslechnut před přijetím jemu určeného individuálního opatření, které by se jej mohlo nepříznivě dotknout;

b) právo každého na přístup ke spisu, který se jej týká, při respektování oprávněných zájmů důvěrnosti a profesního a obchodního tajemství;

c) povinnost správních orgánů odůvodňovat svá rozhodnutí.

odst. 3. Každý má právo na to, aby mu Unie v souladu s obecnými zásadami společnými právním řádům členských států nahradila škodu způsobenou jejími orgány nebo jejími zaměstnanci při výkonu jejich funkce.

odst. 4. Každý se může písemně obracet na orgány Unie v jednom z jazyků Smluv a musí obdržet odpověď ve stejném jazyce.

Dalším mezinárodním dokumentem, který upravuje právo na spravedlivé řízení, kterým je Česká republika vázána je Úmluva o ochraně lidských práv a

⁷⁶ Kadečka, S. a kol. Správní řád. Praha : ASPI, a.s., 2006, s. 62.

⁷⁷ V aktuálních českých překladech bývá uvažovaný dokument nazýván obvykle Listina základních práv Evropské unie

základních svobod.⁷⁸ Jde o nejdůležitější lidskoprávní úmluvou sjednanou v rámci Rady Evropy a základem regionální mezinárodněprávní ochrany lidských práv v Evropě. Byla podepsána v Římě dne 4. listopadu 1950. Československo bylo roku 1992 vůbec prvním státem střední a východní Evropy, který se stal stranou Úmluvy (úmluva byla ratifikována 18. března 1992). Ve svém čl. 6 stanoví:

„Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Rozsudek musí být vyhlášen veřejně, avšak tisk a veřejnost mohou být vyloučeny buď po dobu celého nebo části procesu v zájmu mravnosti, veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v demokratické společnosti, nebo když to vyžadují zájmy nezletilých nebo ochrana soukromého života účastníků anebo, v rozsahu považovaném soudem za zcela nezbytný, pokud by, vzhledem ke zvláštním okolnostem, veřejnost řízení mohla být na újmu zájmům spravedlnosti.“

⁷⁸ Frumarová, K. Opatření proti nečinnosti. Veřejná správa, 2003, č. 27, s. 12.

5. POJEM NEČINNOST SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ

Jak definovat pojem nečinnost správního orgánu? Tato práce se věnuje ochraně před takovouto nečinností, což už samo o sobě navozuje, že se jedná o jev negativní. Je tedy nečinnost správního orgánu vždy nežádoucí? K. Frumarová rozlišuje protiprávní nečinnost od nečinnosti, která je právními předpisy předvídaná dovolená, tedy zákonnou a nezákonnou nečinnost.

Zákonnou nečinností se rozumí „postup“ v situacích kdy je právním předpisem správnímu orgánu umožněno konat či nekonat. Tedy uplatnění institutu správního uvážení kdy správní orgán vzniklou situaci vyhodnotí na základě svého uvážení v rámci své diskreční pravomoci. Jako nutné podmínky takovéto nečinnosti autorka uvádí uvědomění správního orgánu o tom, že nastaly zákonné podmínky pro volnou úvahu. Bez tohoto uvědomění by nedošlo k naplnění zákonem stanoveného rozsahu pravomoci správního orgánu, nýbrž o stav protiprávní, neboť by se nejednalo o pouhou nečinnost, která je v takovém případě předvídaná zákonem jako jedna z možností v rozsahu dispozičního oprávnění.

Osobně si nemyslím, že je nutné rozlišovat nečinnost, jako důsledek správního uvážení orgánu, kdy v rámci své diskreční pravomoci např. rozhodl, že nevydá rozhodnutí od nezákonné nečinnosti. Vždyť přece k tomu aby správní orgán byl tzv. „legálně nečinný“ musí předcházet právě zmiňované posouzení případu o tom zda v dané věci je oprávněn užít volnou úvahu a na jejím základě být nečinný, anebo je jednoznačně stanoven postup v řízení a musí konat. Výsledná nečinnost je přece jen důsledek předchozí aktivní činnosti při rozhodování o dalším postupu.

Obdobně J. Starościak uvádí, že: *„mluví-li se o formách a metodách činnosti veřejné správy, musí být vzato v úvahu, že také nečinnost správy je svéráznou činností. Tato nečinnost může mít právními předpisy stanovené právní následky. Může být proto nazírána v kategoriích jak formy, tak i metody správní činnosti. Takto nečinnost může být někdy vědomým postojem správy vůči určitým společenským jevům.“*⁷⁹ Tuto myšlenku podporuje i stávající právní

⁷⁹ Frumarová, K. Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu. Praha : LINDE PRAHA, a.s., 2005, s. 31.

úprava odpovědnosti za škodu⁸⁰, kdy je za nesprávný úřední postup považováno porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě či v případě porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě nestanoví-li li zákon pro provedení úkonu nebo vydání rozhodnutí žádnou lhůtu.

J. Frumarová jako příklad akceptace tohoto přístupu připomíná právní úpravu ve Francii, kde jsou nečinnosti, zejm. fikci rozhodnutí, přiznávány stejné právní následky, jaké by měla činnost veřejné správy. Francouzská koncepce vychází z předpokladu, že při řádně fungující správě zákonodárce považuje určitou lhůtu za plně dostačující pro řádné a úplné posouzení a vyřízení návrhu správním úřadem. Pokud tedy marně uplyne lhůta pro vyřízení návrhu správním orgánem.⁸¹

Z výše uvedeného tedy jednoznačně plyne, že i nečinnost správního orgánu, jako důsledek volné úvahy v rámci diskreční pravomoci správního orgánu, je jistým druhem činnosti, neboť jí musí předcházet uvážení o volbě postupu v řízení. Nečinnost správního orgánu je tak považována za omisivní právní jednání správního orgánu.⁸²

Nezákonná či protiprávní nečinnost, nebo jak cituje J. Frumarová trefné označení P. Doboszem „mlčení moci“ popisují někteří autoři jako nedostatek aktivity - nečinnosti - tam, kde měla být realizována příslušná zákonem předvídaná forma činnosti, a to začasto ve stanovené lhůtě.⁸³ Nebo obdobně jako nečinnost správního orgánu, která je v rozporu s právní normou příkazující konat, či v situacích se správním uvážením, kdy nečinnost není výsledkem jím skutečně realizované „úvahy jednání“.⁸⁴

Pojem nečinnost správního orgánu lze dle mého názoru definovat jako situaci, kdy správní orgán nekoná, ačkoliv byly naplněny podmínky právními předpisy předvídané k tomu aby konal, zejm. rozhodl, zahájil řízení nebo činil úkony v řízení v zákonné lhůtě.

⁸⁰ Srovnej § 13 odst. 1 OdpŠk

⁸¹ Frumarová, K. Ochrana před nečinnostmi veřejné správy v českém právním řádu. Praha : LINDE PRAHA, a.s., 2005, s. 31.

⁸² Svoboda, P. Fikce správního aktu, devoluce a podobné právní instituty – recept proti průtahům ve správním řízení? Správní právo, 1999, č. 5, s. 281.

⁸³ Kadečka, S. a kol. Správní řád. Praha : ASPI, a.s., 2006, s. 468.

⁸⁴ Frumarová, K. tamtéž, s. 33.

6. PRÁVNÍ OCHRANA PŘED NEČINNOSTÍ SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ

Smyslem činnosti správních orgánů jako jednotlivých složek veřejné moci je realizace a zajišťování výkonu a fungování státu. Jednotlivé správní orgány plní řadu veřejnoprávních úkolů a cílů. Při jejich realizaci často autoritativně zasahují do práv a svobod fyzických a právnických osob jako adresátů správního působení. Při své činnosti jsou vázány právními předpisy, principy a pravidly.

Ochrana proti nečinnosti správního orgánu je ochranou proti protiprávní pasivitě správního orgánu. Jde o právní mechanismy, které mají zajistit řádné fungování organizace a činnosti správních orgánů, zejm. zachovávání principu ústavnosti, principu legality a zásady legitimacy a principů dobré správy.

Jestliže je činnost správních orgánů pojímána jako služba veřejnosti, musí být zajištěn i její včasný výkon, neboť nedostatek aktivity v situaci, kdy má být realizována zákonem předvídaná forma činnosti, často v stanovené lhůtě, může mít pro její klienty závažné právní důsledky spojené se vznikem újmy.

J. Frumarová právní ochranu před nezákonnou nečinností veřejné správy a tedy i správních orgánů jako jednu ze záruk zákonnosti definuje jako: „*soubor právních prostředků působících k ochraně před vznikem nezákonné nečinnosti, tak i působících k odstranění již vzniklého stavu nečinnosti veřejné správy a důsledků tím způsobených, včetně zajištění náhrady takto způsobené škody a vyvození odpovědnosti příslušných subjektů.*“⁸⁵

Právní ochrana před nečinností správních orgánů je zajištěna formou různých právních institutů, které se od sebe liší svou funkcí a způsobem působení na správní řízení a jeho účastníky. J. Frumarová uvádí tyto **rozhodující funkce**:

- 1.1. **preventivní** - jejím smyslem je předcházení vzniku nečinnosti, tuto úlohu plní zejména lhůty,
- 1.2. **výchovně motivační** - tyto prostředky působí dle autorky jak svou samotnou existencí tak i jejich případnou realizací s možnými důsledky zejm. na subjekty, které se mohou nečinnosti dopustit.
- 1.3. **nápravná resp. právoobnovující** - v této funkci se promítá požadavek na obnovení zákonného stavu, či spíše ukončení pasivity a obnovení činnosti a dodržování zásady zákonnosti.

⁸⁵ Frumarová, K. Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu. Praha : LINDE PRAHA, a.s., 2005, s. 37.

1.4.reparační - tato se zakládá na požadavku nahradit škodu způsobenou nečinností správního orgánu postiženým adresátům. Tuto funkci plní především institut náhrady škody způsobené při výkonu veřejné moci.

1.5.represivní - slouží jako odrazující prostředek před porušováním povinností uložených právními předpisy

1.6.ochranná - jejím smyslem je zajištění fungování veřejné správy a v případě porušení právních povinností zjednání nápravy⁸⁶.

6.1. Právní úprava lhůt pro vydání rozhodnutí nebo provedení jiného správního úkonu

Nečinností se rozumí stav, kdy správní orgán, který má podle zákona činit, ve stanovené lhůtě nekonal a to bez ohledu zda má účastník řízení na určitý obsah rozhodnutí nárok či nikoli.⁸⁷ Kdy má správní orgán či jiní účastníci řízení konat upravuje zákon prostřednictvím lhůt, neboť každý právní vztah je podroben působení času.

Čas je právně významný jako pevně stanovený čas (datum) nebo jako lhůta. V obou případech může být čas právně relevantní samostatně nebo ve spojení s jinou právní skutečností. Lhůty se zpravidla vymezují na určitý počet dnů, týdnů, měsíců a let, výjimečně na kratší časové jednotky. Právní předpisy obsahují pravidla pro počítání času, a to o počátku, běhu a konci (běh lhůt).⁸⁸

Vymezení časového úseku pro rozhodování nebo úkony v řízení ve formě lhůty omezuje správní orgán ve volnosti rozhodování o tom, kdy ve věci bude konat. Naopak adresát získává právní jistotu a garanci, že v jeho věci budou ve lhůtě správním orgánem činit. Tímto se staví zejména právní jistota a postavení adresáta správního působení, rovnost postavení účastníků, které jsou součástí principů dobré správy.⁸⁹

Lhůty jsou právním institutem, který používají snad všechna právní odvětví a to se specifiky okruhu právních vztahů jež jednotlivá právní odvětví upravují.

Bez lhůt by nebylo možné postihovat případnou nečinnost správních orgánů. Lhůty plní funkci ochrannou, preventivní, zajišťují korektnost řízení a jsou měřítkem pro předvídatelnost postupu v řízení. Lhůty však nejsou adresovány pouze správním orgánům, ale jsou jimi svázáni i samotní účastníci, adresáti a jiné osoby, které se účastní správně právních vztahů.

⁸⁶ Průcha, P. Základní pojmy a instituty správního práva. Brno : Masarykova univerzita, 1998, s. 51.

⁸⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 3 Ans 1/2004-115 a č.j. Ans 1/2005-90.

Mates, P. Ochrana před nečinností. Veřejná správa, 2008, č. 4, s.16.

⁸⁸ Fiala, J. In Hendrych, D. a kol. Právní slovník, 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2003.

⁸⁹ Rozuměj ve smyslu rovnosti v rychlosti vyřizování, např. dle okamžiku podání správnímu orgánu, tak aby nedocházelo při vyřizování k upřednostňování a zvýhodňování

Obecnou úpravu lhůt ve správním právu nalezneme především ve správním řádu, zejm. v §§ 39 až 41, dále v celé řadě zvláštních zákonů upravujících specifické oblasti výkonu veřejné správy.

V souladu s ust. § 6 odst. 1 SŘ vyřizuje správní orgán věci bez zbytečných průtahů. Toto ustanovení je konkretizací základního ústavního práva na projednání bez zbytečných průtahů.⁹⁰ Nečiní-li správní orgán úkony v **zákonem stanovené lhůtě** nebo ve **lhůtě přiměřené**, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností⁹¹. Správní orgán je povinen vydat rozhodnutí **bez zbytečného odkladu**.⁹² V ust. § 71 odst. 3 je správnímu orgánu uložena povinnost, pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, vydat rozhodnutí nejpozději **do 30 dnů** od zahájení řízení, k nimž **se připočítává doba**

a) **až 30 dnů**, jestliže je zapotřebí nařídit ústní jednání nebo místní šetření, je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo jde-li o zvláště složitý případ,

b) nutná k provedení dožádání podle § 13 odst. 3, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny.

Správní řád tak rozeznává skupiny věcí, **podle složitosti** jejich vyřízení. Podle Evropského soudu pro lidská práva a Ústavního soudu je pro určení přiměřenosti významná například složitost případu (věcná stránka, počet účastníků, složitost dokazování), chování účastníků řízení (podávání opravných prostředků a žádostí, odmítání spolupráce s příslušnými orgány) a závažnost věci, kterou je třeba řešit (např. u adopce je vyřízení nutné s výjimečnou naléhavostí). V případě, kdy se řízení protáhlo na značně dlouhou dobu, však nemůže, podle judikatury uvedených soudů, takovou délku ospravedlnit ani chování účastníků a složitost věci.⁹³

Při posuzování přiměřenosti délky řízení je třeba vycházet pouze z objektivně zjištěných okolností - složitosti dokazování a způsobu projednání. Okolnosti množství podání, personální složení správního orgánu, jeho přetíženost, finanční a materiální vybavení či jiné nedostatky jsou pouze subjektivního rázu a nelze je do posuzování přiměřenosti délky vyřízení zahrnovat.⁹⁴

Při požadavku bezodkladného vyřízení půjde o úkony, které nevyžadují zjišťování okolností, skutečného stavu a k posouzení - úkonu postačí podklady předložené při podání. Bude se jednat zejména o veřejné listiny, jenž není třeba objasňovat.

⁹⁰ Srovnej čl. 38 odst. 2. LPS

⁹¹ § 80 správního řádu

⁹² § 71 odst. 1 správního řádu

⁹³ Mates, P. Ochrana před nečinností. Veřejná správa, 2008, č. 4, s.16 an.

⁹⁴ Obdobně Frumarová, K. Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu. Praha : LINDE PRAHA, a.s., 2005, s. 43-44.

Dle ust. § 39 odst. 1: „Správní orgán určí účastníkovi k provedení úkonu přiměřenou lhůtu, pokud ji nestanoví zákon a je-li toho zapotřebí. Určením lhůty nesmí být ohrožen účel řízení ani porušena rovnost účastníků. Usnesení o určení lhůty se oznamuje pouze tomu, komu je určena, popřípadě i tomu, jehož se jinak přímo dotýká.

(2) Lhůtu určenou správním orgánem může na žádost účastníka správní orgán za podmínek stanovených v odstavci 1 usnesením přiměřeně prodloužit.“ Tento neurčitý právní pojem „přiměřenosti“ dává správnímu orgánu možnost naplnit obsah neurčitosti určením lhůty podle konkrétního skutečného stavu a dle povahy věci.

Po dobu nezbytnou k opatření údajů podle § 6 odst. 2 SŘ lhůty pro vydání rozhodnutí neběží.⁹⁵ Stejně tak po dobu přerušení řízení, kdy správní orgán a účastníci činí úkony, kterých je zapotřebí k odstranění důvodů přerušení. Správní orgán může rovněž činit úkony podle § 137 odst. 1 a § 138 SŘ. Lhůta pro vydání rozhodnutí ve věci přestává běžet již dnem, kdy nastal některý z důvodů uvedených v § 64 odst. 1, SŘ a neskončí dříve než 15 dnů ode dne, kdy přerušení řízení skončilo.⁹⁶ K tzv. stavění lhůt dochází jak ve spojení s přerušением řízení, tak s opatřováním informací a podkladů z úřední evidence v případě, že o to dotčená osoba požádá.

6.2. Institut opatření proti nečinnosti - atrakce

Institut opatření proti nečinnosti, tzv. atrakce je právem správního orgánu vyššího stupně přisvojit si příslušnost k rozhodnutí věci v prvním stupni. Jde o opatření proti nečinnosti ve správním řízení v případech, kdy správní orgán příslušný k rozhodnutí nezahájil řízení, ač to byla jeho povinnost, nebo nerozhodl ve lhůtě stanovené zákonem, dovoluje-li to povaha věci a nápravy nelze dosáhnout jinak.⁹⁷

Úpravu atrakce nalezneme v § 80 SŘ. Nevydá-li správní orgán rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě, je nadřízený správní orgán povinen, jakmile se o této skutečnosti dozví, učinit z moci úřední opatření proti nečinnosti. Toto opatření učiní nadřízený správní orgán i tehdy, nezahájí-li příslušný správní orgán řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední. Naproti tomu může žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podat účastník až po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí. Po marném uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí se tak účastníkovi řízení dostává potřebného

⁹⁵ § 71 odst. 4. SŘ

⁹⁶ § 65 odst. 1 SŘ

⁹⁷ Hendrych, D. In Hendrych, D. a kol. Právní slovník, 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2003.

procesního prostředku předpokládaného § 79 odst. 1. SŘS.⁹⁸ S ohledem na to, že zákon nestanoví jaké náležitosti musí žádost mít, lze dovozovat, že z žádosti musí být patrné, kdo ji činí, komu je určena a čeho se žádá. Žádost lze podat všemi možnými způsoby, které SŘ předpokládá k nadřízenému orgánu prostřednictvím orgánu prvního stupně. Obdobně se tímto způsobem řeší i námitka podjatosti oprávněné úřední osoby.⁹⁹

Nadřízený správní orgán může opatření proti nečinnosti učinit i v případě, kdy je z okolností zjevné, že věcně a místně příslušný správní orgán nedodrží lhůtu stanovenou pro vydání rozhodnutí o žádosti nebo zahájit řízení z moci úřední anebo v řízení řádně pokračovat.

V prvních dvou případech k zahájení řízení nedošlo, ve třetím může nadřízený správní orgán zasáhnout již během probíhajícího správního řízení, za uvedených podmínek, což by mělo vést k urychlení zjevně zpožděného řízení a eliminaci překročení zákonné lhůty.

SŘ v ust. § 80 odst. 4. dává nadřízenému správnímu orgánu na výběr čtyři možnosti postupu v řízení:

- a) *příkázat nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí,*
- b) *usnesením převzít věc a rozhodnout namísto nečinného správního orgánu,*
- c) *usnesením pověřit jiný správní orgán ve svém správním obvodu vedením řízení, nebo*
- d) *usnesením přiměřeně prodloužit zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí, lze-li důvodně předpokládat, že správní orgán v prodloužené lhůtě vydá rozhodnutí ve věci, a je-li takový postup pro účastníky výhodnější; přitom přihlíží ke lhůtám uvedeným v § 71 odst. 3.SŘ.*

V souladu s ústavním právem na samosprávu a jejich práva na samostatnou působnost územních samosprávných celků lze zasahovat do jejich působnosti jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen zákonem stanoveným způsobem. Použití atrakce či delegace je tak vůči územním samosprávným celkům při výkonu jejich samostatné působnosti vyloučeno.¹⁰⁰

Správním orgánům uvedeným v odstavci 4 písm. b) až d) SŘ a účastníkům uvedeným v § 27 odst. 1 SŘ se usnesení podle odstavce 4 oznamuje, ostatní účastníci jsou o něm vyrozuměni veřejnou vyhláškou. Usnesení nadřízený správní orgán vydá i v případě, že žádosti účastníka podle odstavce 3 věty druhé nevyhoví a takovéto usnesení oznámí pouze tomuto účastníkovi.

⁹⁸ Kadečka, S. a kol. Správní řád. Praha : ASPI, a.s., 2006, s. 69.

⁹⁹ Horzinková, E., Novotný V., Správní právo procesní. Praha : Linde Praha, a.s., 2006, s. 157.

¹⁰⁰ Horzinková, E., Novotný V., Správní právo procesní. Praha : Linde Praha, a.s., 2006, s. 157.

6.3. Fikce rozhodnutí

Obecně je právní fikce je uměle konstruovaná skutečnost, která nemá své vyjádření v objektivní realitě, právní řád s ní však spojuje právní následky.¹⁰¹ Jde o poměrně krajní způsob ochrany před nezákonnou nečinností správních orgánů. Účinky takového rozhodnutí nastávají okamžitě po splnění zákonem předepsaných kritérií, tj. marným uplynutím lhůty pro vydání rozhodnutí.

Existence právní fikce rozhodnutí je vázána na podmínku výslovné právní úpravy, která s takovým řešením přímo počítá a také s určením přesně vymezené lhůty pro vydání rozhodnutí. Zde je zcela vyloučeno použití tzv. přiměřené lhůty, neboť s jejím použitím by nebylo možné postavit najisto, kdy byly naplněny podmínky fikce rozhodnutí.

Právní teorie rozeznává v podstatě dvě kontradiktorní kategorie právní fikce.

Fikce pozitivního rozhodnutí operuje s konstrukcí, kdy po uplynutí zákonem stanovené lhůty od doručení návrhu ze strany účastníka na vydání rozhodnutí se má za to, že bylo takovému návrhu v plném rozsahu vyhověno.

Tento typ rozhodnutí je pro účastníka velmi výhodný, v podstatě vylučuje možnost nečinnosti správního orgánu ve smyslu neopodstatněného prodlužování řízení a naopak je velmi účinný a rychlý.

Rubem takového řešení je značná zátěž, která je kladena na správní orgán, který ve věci rozhoduje. Může se totiž stát, že dojde k opomenutí, či jiné skutečnosti, která bude mít za následek nevydání rozhodnutí správním orgánem a s ním spojené vyhovění návrhu, ačkoliv ten by mohl být v rozporu s veřejným zájmem. Přiznal by tak účastníku práva a postavení bez provedení kontroly zda byly splněny právními předpisy stanovené podmínky.

K. Frumarová uvádí, že nevhodné zavedení tohoto institutu do právního řádu by mohlo mít závažné důsledky, např. by se správní orgány jednak mohly uchýlit k povrchnímu zamítání většiny návrhů, aby nedošlo k uplatnění fikce a případnému ohrožení veřejného zájmu a jednak v případě jejich nečinnosti mohlo docházet k příliš častému vyhovění návrhům v důsledku fikce, a to bez ohledu na to, zda to je, či není v rozporu s veřejným zájmem.¹⁰²

¹⁰¹ Fiala, J. In Hendrych, D. a kol. Právníký slovník, 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2003.

¹⁰² Frumarová, K. Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu. Praha : LINDE PRAHA, a.s., 2005, s. 70.

Možnost použití tohoto řešení je přímo vyloučena povahou věci, kdy návrh může být vyřízen pouze reálným pozitivním plněním ze strany správního orgánu, jak by tomu bylo např. při vyřízení žádosti o poskytnutí údajů z katastru nemovitostí.

Příkladem rozhodnutí se kterým je spojena pozitivní fikce je např. ust. § 18 odst. 4. zák. 143/2001 Sb. o ochraně hospodářské soutěže: „*O návrhu na povolení výjimky podle odstavce 3 Úřad rozhodne neprodleně, nejpozději do 30 dnů po jeho obdržení. Při rozhodování o povolení výjimky Úřad vezme v úvahu kromě škody a jiné újmy následky výjimky na hospodářskou soutěž na relevantním trhu. Nevydá-li Úřad v této lhůtě rozhodnutí, platí, že výjimka byla povolena. Úřad může v rozhodnutí o povolení výjimky stanovit podmínky a omezení ve prospěch zachování účinné soutěže.*“

Naproti tomu fikce negativního rozhodnutí s marným uplynutím lhůty pro vydání rozhodnutí spojuje negativní následky pro navrhovatele, neboť se má za to, že návrhu nebylo vyhověno a byl v plném rozsahu zamítnut.

Tento druh právní fikce rozhodnutí je hojně rozšířen ve Francii, kde má historické kořeny a jeho úprava je propojena s tamním modelem správního soudnictví. V českém právním řádu se můžeme s tímto druhem rozhodnutí setkat spíše výjimečně, např. v zákoně o právu na informace o životním prostředí, kde je v § 9 odst. 3 a 4: *Jestliže povinný subjekt ve stanovené lhůtě neposkytl informace či nevydal rozhodnutí, má se za to, že rozhodl informace odepřít.*

Obdobně jako v předchozím odstavci se postupuje v případě, kdy žadatel nesouhlasí s vyloučením těch skutečností, které zakládají důvod pro odepření zpřístupnění informace podle § 8 odst. 1 a 2 před zpřístupněním informace.

6.4. Žaloba na nečinnost ve správním soudnictví

Ochrana před nečinností správního orgánu je upravena v SŘS v ust. §§ 79 až 81. Jedná se o poměrně nový institut žaloby.¹⁰³ Byl založen s účinností k 1.1.2003 jako specifická soudní ochrana před nečinností správních orgánů.¹⁰⁴ Podmínkou uplatnění této žaloby je skutečnost, že „*bezvýsledně vyčerpá*

¹⁰³ Brothánková, J., Žiškova, M., Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou a výňatky ze souvisejících předpisů. 2. vydání. Praha : LINDE PRAHA, a.s., 2006, s. 162.

¹⁰⁴ Sládeček, V. Nečinnost správního orgánu a návaznost soudní ochrany. Správní právo. 2007, s.395 an.

*prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu*¹⁰⁵ aktivně legitimován není subjekt, který podal pouze podnět k zahájení řízení z úřední povinnosti, neboť tento institut slouží toliko k ochraně veřejných subjektivních práv.¹⁰⁶ V žalobě se může žalobce domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. (§ 79/1 SŘS) Tím je dána pravomoc soudu a vymezen žalobní petit. Návrh na vydání rozhodnutí být konkrétní a musí obsahovat řádné označení v jaké věci má být rozhodnutí žalovaného vydáno, tj. ve věci jakého návrhu má být rozhodnuto s určením spisové značky řízení.

V případě rozhodnutí formou právní fikce, kdy s marným uplynutím lhůty spojuje zákon určité právní důsledky, nelze žalobu proti nečinnosti použít.

Pasivně legitimovanou stranou sporu je správní orgán, který má podle žaloby povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení. V žalobě musí být řádně označen, neboť neplatí žalovaný není zřejmý z vydaného rozhodnutí které je předmětem sporu, neboť důvodem žaloby je právě absence takového rozhodnutí. Z toho plyne i možnost, že žalobce nebude se svým požadavkem úspěšný právě proto, že řádně neoznačil žalovaný subjekt.¹⁰⁷

Lhůty pro podání žaloby a její náležitosti jsou upraveny v § 80 SŘS. *„Žalobu lze podat nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení, a není-li taková lhůta stanovena, ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem proti žalobci učiněn poslední úkon.“*

Zákon výslovně vylučuje s ohledem na délku lhůty její prominutí. Žaloba krom obecných náležitostí uvedených v ust. § 37 odst. 2 SŘS musí obsahovat i označení věci, v níž se žalobce ochrany proti nečinnosti domáhá, vylíčení rozhodujících skutečností, označení důkazů, jichž se žalobce dovolává a návrh výroku rozsudku. Tím se rozumí údaje o podání návrhu na zahájení správního řízení v jaké věci, o čem a kdy mělo být správním orgánem rozhodnuto, kdy

¹⁰⁵ § 79 odst. 1. SŘS

¹⁰⁶ Srovnej § 2 až 5 SŘS

¹⁰⁷ Brothánková, J., Žiškova, M., Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou a výňatky ze souvisejících předpisů. 2. vydání. Praha : LINDE PRAHA, a.s., 2006, s. 163.

uplynula lhůta pro vydání rozhodnutí a kdy byl učiněn poslední úkon v řízení a kterých prostředků ochrany před nečinností žalobce uplatnil a u kterého orgánu.

Na rozdíl od ust. § 75 odst. 1. SŘS rozhoduje soud na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Je-li návrh důvodný, soud uloží rozsudkem správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení a stanoví k tomu přiměřenou lhůtu, ne však delší, než kterou určuje zvláštní zákon, přitom přihlédne k okolnostem případu a povaze věci.¹⁰⁸

Pokud žalobce bezvysledně nevyčerpal prostředky k ochraně proti nečinnosti správního orgánu, které mu procesní předpis u správního orgánu stanoví nejsou splněny podmínky pro Soud zamítne žalobu jako nedůvodnou.

6.5. Ústavní stížnost

Ústavní stížnost je specifickým prostředkem ochrany ústavně zaručených základních práv a svobod. K podání ústavní stížnosti jsou aktivně legitimovány fyzické a právnické osoby podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, které míní, že byly zkráceny na svých základních právech nebo svobodách zaručených ústavním pořádkem zásahem orgánu veřejné moci.¹⁰⁹

Ústavní stížnost je oprávněna podat osoba, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem. Ústavní soud rozhoduje i o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci¹¹⁰ do ústavně zaručených základních práv a svobod. Právě jiný zásah orgánu veřejné moci vykládá Ústavní soud tak široce, že za zásah do ústavně zaručených základních práv a svobod považuje i nečinnost správního orgánu jako zvláštní druh činnosti, neboť jím dochází k porušování práva, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů.

Pasivně legitimovaným subjektem proti jehož působení stěžovatel brojí je orgán veřejné moci, proti jehož zásahu ústavní stížnost směřuje.¹¹¹ Vedlejšími účastníky jsou ostatní účastníci předchozího řízení, z něhož stížností napadené rozhodnutí vzešlo. V řízení před Ústavním soudem tak jednájí veřejné správy samostatně vlastním jménem a ne jménem státu či jiné veřejnoprávní korporace jako např. ústředního orgánu veřejné správy.

¹⁰⁸ Srovnej Rozsudek Nejvyššího správního soudu r. 456/2005 Sb. NSS

¹⁰⁹ § 72 zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu

¹¹⁰ Srovnej náleží ÚS č. 114/96, sv. 9 Ústavní soud

¹¹¹ § 76 odst. 1. zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu

Ústavní soud ČSFR již dříve judikoval, že veřejnou mocí je nutno rozumět takovou moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, a to přímo nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není s tímto orgánem v rovnoprávném postavení a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu. Veřejnou moc vykonává stát především prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní a za určitých podmínek ji může vykonávat i prostřednictvím jiných subjektů. Kritériem pro určení, jestli i jiný subjekt jedná jako orgán veřejné moci je skutečnost zda rozhoduje o právech a povinnostech ostatních subjektů a takováto rozhodnutí jsou vynutitelná státní mocí.

S ohledem na téma práce nás tedy zajímají „*jiné zásahy orgánu veřejné moci*“. V praxi Ústavního soudu převažují stížnosti zejména na průtahy v soudních řízeních, než na průtahy - omisivní jednání správních orgánů - ve správním řízení.

Lhůta pro podání ústavní stížnosti činí 60 dnů od doručení rozhodnutí o posledním procesním prostředku, který zákon stěžovateli k ochraně jeho práva poskytuje. takovým prostředkem se rozumí řádný opravný prostředek, mimořádný opravný prostředek, vyjma návrhu na obnovu řízení, a jiný procesní prostředek k ochraně práva, s jehož uplatněním je spojeno zahájení soudního, správního nebo jiného právního řízení. Tato lhůta je upravena v § 72 odst. 3., v části druhé ZÚS, tedy v procesní části zákona. Ústavní soud z této skutečnosti dovodil, že se jedná o lhůtu procesní a postačí, když stěžovatel předá stížnost k doručení, např. držiteli poštovní licence a není nutné aby v poslední den lhůty byla stížnost doručena Ústavnímu soudu. Marné uplynutí lhůty pro podání ústavní stížnosti soud nemůže prominout.

Ústavní stížnost je tedy specifickým subsidiárním prostředkem ochrany před nečinností, jako zásahu správních orgánů do základních práv a svobod zaručených ústavním pořádkem adresátů správního působení.

6.6. Veřejný ochránce práv

Institut Veřejného ochránce práv se rozšířil ze Švédska do mnoha demokratických států po celém světě v nejrůznějších podobách i právních formách.¹¹² Slovo i institut vznikl ve Švédsku, kde byl ombudsman pověřen králem dbát na správné chování úředníků. V roce 1809 se institut ombudsmana dostal do švédské ústavy. Hromadného rozšíření se ombudsman dočkal až v druhé polovině 20. století. V současné době je tento institut v různých formách rozšířen téměř ve 100 státech světa.¹¹³ Dnes je obsažena i v právní úpravě české. Institut Veřejného ochránce práv

¹¹² <http://www.pravnik.cz/a/92/verejny-ochrance-prav.html>

¹¹³ <http://cs.wikipedia.org/wiki/Ombudsman>

(dále též jen „ochránce“ či „ombudsman“) byl zřízen zákonem 349/1999 Sb. o Veřejném ochránci práv. Samotná činnost ochránce je upravena zejména v části druhé zákona. Ochránce vykonává svou funkci nezávisle a nestranně a působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod.¹¹⁴

Působnost ochránce se vztahuje na:

- ministerstva
- jiné správní úřady s působností pro celé území státu,
- správní úřady jim podléhající,
- Českou národní banku, pokud působí jako správní úřad,
- Radu pro rozhlasové a televizní vysílání,
- orgány územních samosprávných celků při výkonu státní správy, na Policii České republiky, Armádu České republiky, Hradní stráž, Vězeňskou službu České republiky, dále na zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova, ochranné léčení, jakož i na veřejné zdravotní pojišťovny.

Ombudsman jedná zejména na základě podnětu, který je mu fyzickými nebo právníckými osobami adresován a také na základě postoupení podnětu poslanci nebo senátory či podnětu adresovaného některé z komor Parlamentu. Podnět je oprávněna učinit kterákoliv osoba, tento podnět není podroben úřední kontrole a nepodléhá zpoplatnění. Ochránci však není odepřena možnost jednat z vlastní iniciativy.¹¹⁵

Při své činnosti je ombudsman oprávněn i bez předchozího upozornění vstupovat do všech prostor úřadů s vědomím jejich vedoucích a provádět šetření spočívající v nahlížení do spisů, kladení otázek jednotlivým zaměstnancům úřadů a rozmluvě s osobami umístěnými v zařízeních podle § 1 odst. 2 ZVOP, a to bez přítomnosti jiných osob.

Na žádost ochránce jsou úřady povinny ve lhůtě, kterou jim ochránce stanoví poskytnout mu informace, vysvětlení, předložit spisy a jiné písemnosti a sdělit mu písemně stanovisko ke skutkovým a právním otázkám. Dále jsou povinny provést důkazy, které ochránce navrhne či provést úkony dozoru, k nimž

¹¹⁴ § 1 odst. 1 zák. č. 349/1999 Sb.

¹¹⁵ § 9 zák. č. 349/1999 Sb.

jsou podle zákona oprávněny a které ochránce navrhne jak plyne z ust. § 15 ZVOP.

Ochránce je oprávněn navrhnout zejména tato opatření k nápravě:

- a) zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí, úkonu nebo postupu úřadu, lze-li je zahájit z úřední moci,
- b) provedení úkonů k odstranění nečinnosti,
- c) zahájení disciplinárního nebo obdobného řízení,
- d) zahájení stíhání pro trestný čin, přešupek nebo jiný správní delikt,
- e) poskytnutí náhrady škody nebo uplatnění nároku na náhradu škody (§19 ZVOP).

Ochránce tak působí k ochraně před nečinností správních orgánů, přispívá k informovanosti občanů o jejich právech a povinnostech ve správním řízení, zlepšuje vztahy mezi občanem a státní mocí.¹¹⁶ Podílí se i na informování veřejnosti. Může být chápán jako určitý prostředník mezi státní mocí a jejími adresáty a pomáhá napravovat vzniklé chyby ve správním řízení. K úspěšnému fungování je však nezbytné, aby si státní správa byla vědoma své omylnosti a brala v potaz jeho doporučení a připomínky.

¹¹⁶ Šromová, E. Správní řízení od A do Z. Jihlava : ANAG, 2007.

7. ODPOVĚDNOST ZA ŠKODU ZPŮSOBENOU NESPRÁVNÝM ÚŘEDNÍM POSTUPEM A ZADOSTIUCINĚNÍ ZA NEMATERIÁLNÍ ÚJMU

Součástí systému ochrany před nečinností je i institut odpovědnosti za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem upravený v zákoně o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb. , o notářích a jejich činnosti (notářský řád) č. 82/1998 Sb. Tímto předpisem je upravena odpovědnost státu za škodu způsobenou při výkonu státní moci a odpovědnost územně samosprávných celků za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci v rámci samostatné působnosti.¹¹⁷

Tato úprava odpovědnosti za škodu je úpravou speciální vůči ustanovením § 415 až § 469 části šesté zák. č. 40/1964 Sb. občanského zákoníku. Otázky neupravené v Odpšk jsou tak řešeny právě podle ustanovení ObčZ, jako předpisu *lex generalis*.

Česká právní úprava je v porovnání s komunitárními normami užší, neboť se neřeší odpovědnost zákonodárce. možná i to je jeden z důvodů proč Česká republika soutěží o první pozice v počtu odsuzujících rozsudků Soudního dvora Evropských společenství pro neplnění práva ES, když neplní závazky vyplývající pro ni z práva Evropských společenství.¹¹⁸

Za nesprávný úřední postup musíme považovat i porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě (§ 13 odst. 1).¹¹⁹

Škodu způsobenou nesprávným úředním postupem se rozumí majetková újma, kterou lze objektivně vyjádřit penězi. Pokud jde o působ a rozsah náhrady škody způsobené nezákonnou nečinností tj. nesprávným úředním postupem, je nutno aplikovat jak obecná ustanovení ObZ (§ 442 až § 449) tak i speciální úpravu Odpšk v § 27 až 31. poškozenému se hradí veškerá vzniklá škoda, tj. jak skutečná škoda, tak i případně ušlé majetkové hodnoty - ušlý zisk a náklady řízení dle § 31 odst. 2 Odpšk.

Zadostiucinění za vzniklou nemajetkovou újmu je výslovně upraveno v ust. § 31a Odpšk. Předpis tak zakládá nárok na přiměřené zadostiucinění, které je

¹¹⁷ Ust. § 1 zák. č. 82/1998 Sb.

¹¹⁸ Bobek, M. Odpovědnost za škodu vzniklou porušením práva Evropských společenství. Právní rozhledy, 2008, č. 12, s. 1-20.

¹¹⁹ Srovnej Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 24.6. 1999, spisová značka: 2 Cdon 804/96

schopno kompenzovat vzniklou nemajetkovou újmu v penězích, pokud nebylo možno tuto újmu nahradit jinak¹²⁰ a pouhé konstatování porušení práva by se jevilo jako nedostačující.¹²¹

Nemajetková újma je zásahem do jiné než majetkové sféry poškozeného a není spojena se změnou jeho majetkového stavu a vedle nepříznivých důsledků způsobených nečinností správního orgánu může zahrnovat i jiné pro poškozeného negativní dopady nesprávného úředního postupu zejména do jeho osobní integrity.¹²² Peněžité náhrada je plněním subsidiárním.

Další podmínkou vzniku odpovědnosti za škodu je příčinná souvislost (kauzální nexus). Jde o vztah mezi omisivním chováním správního orgánu jako nesprávným úředním postupem a vznikem škody adresátu jeho působení a jejich vztahu jako příčiny a následku.

Státu vzniká nárok na regresní úhradu vůči úředním osobám a územním celkům či vůči osobám, které se podílely na vzniku škody. Smyslem regresní úhrady je podle důvodové zprávy k OdpŠk zajistit, aby důsledky způsobené škody dopadly na její viníky, kteří ji svým v našem případě svou nečinností způsobili ačkoliv poškozenému škodu nahradil či zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu v penězích poskytl stát, který za ni podle právní úpravy odpovídá.¹²³ Zákon státu umožňuje, nikoliv ukládá aby regresní úhrady využil při splnění podmínek v ustanoveních § 16 až 18 OdpŠk.

¹²⁰ Srovnej nálezy ÚS ze dne 12.2.1997, sp. zn. IV. ÚS 215/96

¹²¹ § 31a odst. 2 OdpŠk

¹²² Vojtek, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 177.

¹²³ Tamtéž, s. 119.

8. EVROPSKÉ MECHANISMY OCHRANY

Česká republika je od r. 2004 právoplatným členem Evropské unie. EU je mezinárodním společenstvím, které od posledního rozšíření v roce 2007 tvoří 27 členských zemí. Mezi základní principy Evropské unie patří přenesení některých pravomocí národních států na evropská společenství. EU má však pouze pravomoci, které jí byly svěřeny jednotlivými členskými státy, nelze tedy hovořit o EU jako federaci. Její způsob rozhodování je ve světovém měřítku unikátní, proto je Evropská unie považována za státní uspořádání *sui generis*.

V souvislosti s členstvím jsou občané České republiky oprávněni obracet se na Evropské instituce jako je Evropský soud pro lidská práva ve Štrasburku a Evropského ombudsmana.

Evropský veřejný ochránce práv šetří stížnosti proti orgánům a institucím Evropské unie. Veřejnému ochránci práv může být podána stížnost na nesprávný úřední postup těchto orgánů a institucí. Veřejný ochránce práv nemůže šetřit stížnosti proti státním, regionálním nebo místním správním úřadům členských států, a to ani v případě stížností týkajících se záležitostí EU. Tyto stížnosti by měly být adresovány vnitrostátním nebo regionálním veřejným ochráncům práv a nebo petičním výborům vnitrostátních nebo regionálních parlamentů.¹²⁴

Pro veřejného ochránce práv je klíčovým nástrojem při plnění jeho dvojí úlohy Evropský kodex řádné správní praxe. Veřejný ochránce práv používá Kodex při zkoumání, zda dochází k nesprávnému úřednímu postupu, při své kontrolní funkci se tedy opírá o jeho ustanovení. Kodex však stejně tak slouží jako užitečné vodítko a zdroj poznatků pro úředníky, čímž podporuje nejvyšší standardy správní praxe.

Občané Evropy mají právo na řádnou správu orgány a institucemi EU a toto patří podle článku 41 Listiny základních práv EU k právům základním. Kodex občanům říká, co toto právo znamená v praxi a co konkrétně mohou od evropské správy očekávat. Jelikož Listina tvoří část II Smlouvy o Ústavě pro Evropu, můžeme si být jisti, že toto právo se v nadcházejících letech stane ještě významnějším. Od přijetí Kodexu Evropským parlamentem v září 2001 o něj občané i úředníci projevíli velký zájem. Jeho dopad se neomezuje jen na orgány

¹²⁴ <http://ombudsman.europa.eu/media/cs/default.htm>

a instituce Unie a s potěšením konstatují, že Kodex převzala řada členských států a kandidátských zemí. Jako evropský veřejný ochránce práv považují za svou povinnost dále zvyšovat informovanost o právech a povinnostech, které jsou v něm obsaženy. Z tohoto důvodu jsme se rozhodli zveřejnit novou verzi ve všech úředních jazycích EU a rovněž v jazycích kandidátských zemí. Doufám, že Kodex bude i nadále sloužit jako užitečný pracovní nástroj pro veřejné správy a jako referenční bod pro občany v celé Evropě.

Evropská soud pro lidská práva (ESLP - anglicky European Court of Human Rights) se sídlem ve Štrasburku byl zřízen k projednávání porušení Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod přijaté v r. 1950. U soudu jsou uplatňovány stížnosti mezistátní, některý smluvní stát podá stížnost na porušení Úmluvy nebo stížnosti individuální, které podávají jednotlivci, skupiny občanů či nevládní organizace.

O přípustnosti individuálních stížností rozhoduje tříčlenný Výbor, který je může jednomyslně odmítnout nebo přijmout. Věc je dále postoupena sedmičlennému Senátu, který ve věci rozhodne. Sedmičlenný Senát také rozhoduje o přípustnosti a rozhoduje o mezistátních stížnostech. Pokud jde o mimořádně závažnou kauzu, může Senát podstoupit věc Velkému senátu složenému ze sedmnácti soudců. Rozsudek Velkého senátu je konečný. Po vynesení rozsudku sedmičlenným Senátem mohou ve výjimečných případech sporné strany do tří měsíců ještě podat žádost o projednání před Velkým senátem.

Podmínkou přípustnosti k projednání stížnosti je nutné aby stěžovatel/é vyčerpал všechny vnitrostátní opravné prostředky. Stížnost musí být podána ve lhůtě šesti měsíců od pravomocného vnitrostátního rozhodnutí. Soud se anonymními stížnostmi nezabývá. Dále se musí jednat o věc, která již nebyla dříve řešena soudem nebo předložena jinému mezinárodnímu orgánu. Stížnosti nepřijatelné jsou stížnosti zjevně nepodložené, neslučitelné s ustanovením Úmluvy nebo případně i ty, které zneužívají práva na stížnost.

Kromě projednávání stížností podává Soud na základě žádosti Výboru ministrů také posudky týkající se výkladu Úmluvy.

9. ZÁVĚR

Ve své diplomové práci jsem se pokusil nastínit institut Ochrany před nezákonnou nečinností správních orgánů jako jednoho z prostředků pro zajištění principů dobré správy jako je princip legitimního očekávání, princip včasnosti, princip přiměřenosti a procesní korektnosti. Tímto zákonným prostředkem jsou zajišťovány záruky zákonnosti a fungování veřejné správy jako služby veřejnosti.

Okruh právních vztahů na které dopadá ochrana před nečinností správních orgánů je popsán v úvodu práce. Zabýval jsem se také vymezením základních pojmů a principů dobré správy a zásadám činnosti správních orgánů. V práci jsem se nevyhnul ani úpravě mezinárodní a komunitární. Práce se také dotýká základních práv a svobod zaručených ústavním pořádkem jako zdrojem úpravy práv a povinností adresátů správě právního působení orgánů veřejné správy.

V práci se zabývám i neurčitými právními pojmy, jako právními instituty, které jsou zákonodárcem záměrně zřízeny tak, aby orgány veřejné správy mohly s ohledem na konkrétní okolnosti plynoucí z rozsáhlé šíře právního života nalézt přiměřené právní řešení s použitím postupů podle správního uvážení, kterému je věnována také samostatná kapitola.

V kapitole principy dobré správy se snažím o postižení obecného pojmu správy a porovnání s pojmem správy věcí veřejných. Samostatně pak rozebírám pojem a principy dobré správy z nichž se zvláště věnuji principu dodržování právního státu, principu legitimního očekávání - předvídatelnosti, principu včasnosti, též přesvědčivosti a rovnosti a přiměřenosti. Nelze opomenout principy procesní korektnosti, součinnosti orgánů veřejné správy, principu odpovědnosti, otevřenosti státní správy veřejnosti a principu vstřícnosti správních orgánů.

Pro celkové posouzení ochrany před nezákonnou nečinností správních orgánů jsem nevynechal otázky týkající se zásad činnosti správních orgánů, které jsou základem vzniku ochrany před nečinností. Vymezil jsem pojmy princip a zásada a jejich společné a rozdílné znaky. Popsal jsem základní principy garantující řádný výkon veřejné správy a neopomněl jsem ani ústavní a evropský základ základních principů dobré správy a zásad činnosti správních orgánů. Pojmu nezákonné nečinnosti je věnována samostatná kapitola práce.

Veřejný ochránce práv je v české právní úpravě poměrně novým institutem. Působí k ochraně před nečinností a i jemu je věnována pozornost. Ombudsman může navrhnout opatření k nápravě a správní orgán je pak povinen mu ve lhůtě 30 dnů sdělit jaká opatření k nápravě provedl. Následuje téma stížnosti a petice jako práva na společně s jinými subjekty obracet se na orgány veřejné správy se žádostmi, návrhy a stížnostmi ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu, které patří do působnosti těchto orgánů.

Ve své práci se zabývám úpravou institutu odpovědnosti za škodu správního orgánu způsobenou nesprávným úředním postupem. Jde o zvláštní veřejnoprávní úpravu odpovědnosti státu nebo územního samosprávného celku ve věcech vymezených zvláštním zákonem.

Nebyly vynechány ani evropské mechanismy ochrany před nečinností, které zasahují do fungování české státní správy. V práci je věnován prostor i institutu zadostiučinění za nemateriální újmu způsobenou nesprávným výkonem státní správy.

Práce na tomto dokumentu pro mne byla velmi přínosná, seznámil jsem se podrobněji se zabezpečením fungování státní správy, principy a zásadami dobré správy a úpravou jednotlivých institutů ochrany před nezákonnou nečinností správních orgánů ve světle platné právní úpravy a aktuální judikatury.

10. CIZOJAZYČNÉ RESUMÉ

In my diploma thesis I try to outline the institute Protection against inactivity of administrative authorities. It is one of the means for ensuring principles of good administration such as principle of legitimate expectation, principle of timing, principle of adequateness, procedural fairness. With this legal means are ensured guaranty of legality and functioning of public administration as public service.

In the preface of my thesis I try to define the range of legal relations, where the protection against inactivity of administrative authorities comes in and then to outline subjects, which are concerned by this institute. Then I attend to outlining basic concepts and principles of good administration and policies of activity of administrative authorities. I also deal with subjects, which are authorized to enforce protection against unlawful inactivity of administrative authorities, as subjects ensuring supervision, control over enforcement of state administration and authorities, which are guarantors of state authority enforcement, which expresses itself in enforcement of public administration. In my thesis I don't even avoid international regulation and regulation of the European Union and I try to compare the Czech legal regulation with the context of European legal regulations. The thesis also covers fundamental rights and freedoms guaranteed by constitutional order as source of legal regulation of rights and duties of recipients of administrative-legal instrumentality of public administration authorities.

In the thesis I deal with inexplicit legal concepts, which are intentionally established by the legislator so that the authorities of public administration could find adequate legal solution with respect to particular circumstances arising from extensive breadth of legal life and with using techniques according to administrative discretion, to which a whole separate chapter is also devoted.

The next chapter deals with principles of good administration. There I try to cover the general concept of administration and compare it with the concept of administration of public cases. Separately I analyse the concept and principles of good administration, from which I particularly attend to the principle of complying with the legal state, the principle of legitimate expectation - foreseeability, principle of timing, also of forcibility and equality and

adequateness. I cannot leave out principles of procedural fairness, cooperation of public administration authorities, principle of responsibility, openness of state administration to public and principle of helpfulness of administrative authorities.

For general assessment of unlawful inactivity of administrative authorities I don't leave out questions concerning policies of activity of administrative authorities, which are the basis of creation of protection against inactivity. I outlined the concepts principle and policy and their common and different features. I described the basic principles guaranteeing proper enforcement of public administration and I don't leave out constitutional and European basis of basic principles of good administration and policies of activity of administrative authorities. A whole chapter of this thesis is devoted to the concept of unlawful inactivity.

Fundamental part of this thesis deals with existing substantive regulation ensuring protection against inactivity of administrative authorities in the Czech legal order and with judicial protection. While working I used related judgments of Czech as well as European courts.

Institutes of protection against unlawful inactivity of public administration, which I worked in the thesis are above all: legal regulation of deadlines for rendering a decision or carrying out another act of authorities of public administration, which is a headstone of protection against inactivity, without which it wouldn't be possible to judge inactivity. Another institute is that of attraction, which is the right of an administrative authority of a higher level to appropriate pertinence to decision of a thing on the first level. It is a procuration against inactivity in administrative procedure in cases, when the administrative authority appropriate to decision hasn't initiated the procedure eventhough it was its obligation, or it didn't decide in the term given by law, if the nature of the case allows it and it isn't possible to reach a correction differently. The party to an action can presumably give a stimulus to such a procedure, they have no legal claim, though, to have their stimulus obliged with.

Fiction of a decision is another of the means in the fight against inactivity of administrative authorities. It is an artificially constructed reality, which

doesn't have its formulation in objective reality but legal regulations connect some legal consequences with it. Action for inactivity in administrative judiciary bodies is another means of protection. I also devote to constitutional complaint, which is a specific subsidiary means of protection against inactivity, as interference of administrative authorities with fundamental rights and freedoms guaranteed by constitutional order to recipients of administrative instrumentality.

Public guardian of the rights is in the Czech legal relations quite a new institute. It works to protect against inactivity. The ombudsman can suggest steps to correction and administrative authority then is obligated to tell him which steps to correction it has carried out and that within 30 days. A topic then follows of complaint and petition as right to turn, together with other subjects, to authorities of public administration with requests, suggestions, complaints in things of public or another common interest, which are within the scope of these authorities.

In my thesis I deal with the regulation of institute of responsibility for damage of administrative authority caused by incorrect authoritative procedure. It is a special statutory regulation of responsibility of the state or municipal autonomous unit in things delimitedated by a special law.

I don't even leave out European mechanisms of protection against inactivity, which more and more intervene in functioning of the Czech state administration. In the thesis I also pay attention to the institute of compensation for nonmaterial detriment caused by incorrect enforcement of state administration.

11. LITERATURA A PRAMENY

11.1. *Knižní díla*

Baudy, P. Katastr a nemovitosti. Praha : C. H. Beck, 2003, 320 s.

Bobek, M. Porušení povinnosti zahájit řízení o předběžné otázce podle článku 234 (3) SES. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2004.

Brothánková, J., Žiškova, M., Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou a výňatky ze souvisejících předpisů. 2. vydání. Praha : LINDE PRAHA, a.s., 2006.

Černý, P., Dohnal, V., Korbel, F. a kol. Průvodce novým správním řádem s podrobným výkladem a vzory podání. Praha : LINDE PRAHA, a.s., 2006.

Fiala J. a kol. Občanské právo hmotné 3. vydání. Brno : MU Brno, 2002.

Filip, J., Ústavní právo České republiky. 4. vydání. Brno : Masarykova univerzita v Brně a Doplněk, 2003.

Frumarová, K. Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu. Praha : LINDE PRAHA, a.s., 2005.

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

Horzinková, E., Novotný V., Správní právo procesní. Praha : Linde Praha, a.s., 2006.

Hrabák, J., Nahodil, T. Nový správní řád a zákon související s odkazy, výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou. 2. vydání. Praha : ASPI, a.s., 2006.

Jemenka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. Správní řád. Komentář. Praha : C. H. Beck, 2008.

Jurníková, J. a kol. Správní právo - zvláštní část. 5. vydání. Brno : MU Brno, 2004.

Kadečka, S. a kol. Správní řád. Praha : ASPI, a.s., 2006.

Kobík, J., Taranda, P. Nad základními principy právního státu. Praha : ASPI a.s. 2006.

kol. autorů. Právní slovník, 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2003.

kol. autorů. Reforma veřejné správy. Sborník příspěvků. Praha : ASPI a.s., 2007.

Malý, S. Nový stavební zákon s komentářem, Praha : ASPI a.s., 2007.

- Marek, K. Průcha P., Nové stavební právo. Brno : Masarykova univerzita, 2007.
- Mates, P., Novotný, V., Starý, M. Základy správního práva procesního. Praha : Vysoká škola finanční a správní o.p.s., 2007.
- Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb. 500/2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative Procedure. Praha : ASPI, a.s., 2005.
- Ondruš R. Správní právo, skriptum DSO Ekonomicko-správní fakulta Masarykovy university Brno, 2004.
- Ondruš R. a kol. Správní řád - komentář, Praha : LINDE Praha a.s., 2003.
- Ondruš R. a kolektiv. Průvodce úředníka správním řízením se vzory procesních postupů správních úřadů. 3. vydání. Praha : LINDE Praha, a.s., 2004.
- Ondruš R. SPRÁVNÍ ŘÁD nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami. Praha : LINDE PRAHA, a.s., 2005.
- Ondruš, R. Kapitoly ze správního práva XXIII. - Subjekty správního řízení. Praha : ASPI, 2004.
- Pezl, T. Dokumenty ke studiu ústavního práva. Plzeň : Aleš Čeněk, s.r.o., 2004.
- Průcha, P. Správní právo obecná část. 6. vydání. Brno : Masarykova univerzita a Doplněk, 2004.
- Průcha, P. Základní pojmy a instituty správního práva. Brno : Masarykova univerzita, 1998.
- Průvodce judikaturou ESD. 22. díl. Praha : Linde Praha, a.s., 2001, s. 76-80.
- Skulová, S. Správní uvážení. Brno : Masarykova univerzita, 2003.
- Skulová, S. Veřejná správa na prahu 21. století. Sborník z konference. Brno : Masarykova univerzita, 2001.
- Skulová, S. Úvahy nad souvislostmi evropeizace, základních zásad činnosti správních orgánů a posilování principu dispozičního. Sborník Reforma veřejné správy, 2001.
- Součková, M., Lavický, P., Šišková, S. Soudní řád správní. Praha : C. H. Beck, 2005.
- Stavinohová, J., Hlavsa, P. Civilní proces a organizace soudnictví. Brno : Masarykova univerzita, 2003.
- Szubiakowski, M., Wierzbowski, M., Wiktorowska, A., Postepowanie administracyjne - ogolne, podatkowe, egzekucyjne i przed sadami administracyjnymi. 8. vydání. Warszawa : C. H. Beck, 2004.

Šromová, E. Správní řízení od A do Z. Jihlava : ANAG, 2007.

Trajer, V. Katastr nemovitostí. Praha : ASPI, a.s., 2006.

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

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

Vrcha, P. Katastrální (a související) judikatura. Praha : Linde Praha a.s., 2001.

11.2. Časopisecká díla

Bendl, P. Odvolání a odvolací řízení podle správního řádu. Právní rádce, 2007, č. 5, s. 44 an.

Bobek, M. Odpovědnost za škodu vzniklou porušením práva Evropských společenství. Právní rozhledy, 2008, č. 12, s. 1-20.

Buchegger, W. Právní instituty pro urychlení řízení v rakouském rozhodovacím procesu. Právní praxe, 1997, s. 86 an.

Černín, K. in Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci Principy dobré správy. Brno : Masarykova univerzita, 2006, s. 15 an.

Frumarová, K. Nezákonná nečinnost veřejné správy. Právní rádce, 2004, č. 4, s. 46 an.

Frumarová, K. Nový prostředek obrany proti nečinnosti veřejné správy. Právní rádce, 2002, č. 1, s. 38 an.

Frumarová, K. Vyřizování stížností ve veřejné správě. Právní rádce, 2004, č. 5, s. 35 an.

Frumarová, K. Opatření proti nečinnosti. Veřejná správa, 2003, č. 27, s. 12 an.

Grygar, J. Právo na dobrou správu. Justiční praxe, 2002, č. 7, s. 399 an.

Hanačíková, I. Jasná pravidla pro občany a úředníky i efektivní činnost Veřejného ochránce práv. Veřejná správa, 2000, č. 22, s. 12 an.

Hanselka, M. Vyřizování tzv. anonymních stížností. Právní rádce, 2007, č. 11, s. 41 an.

Hrdina P. Přezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů vydaných v rámci jejich diskreční pravomoci. Právní rozhledy, 1999, č. 4., s. 184 an.

Kolman, P. Ke stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace. Právní rádce, 2007, č. 11, s. 46 an.

Kolman, P. Stížnosti podle nového správního řádu. Právní rádce, 2005, č. 8, s. 35 an.

Mates, P. Ochrana před nečinností. Veřejná správa, 2008, č. 4, s.16 an.

Mikule, V. Petice a stížnosti in: Hendrych, D. a kol. Správní právo Obecná část.5. vyd. Praha : C.H.Beck, 2003, s. 531-532.

Lotrasy, P. Lze dodržet 30 denní lhůtu pro vydání rozhodnutí podle správního řádu? Správní právo. 2007.

Pomahač, R. Evropský ombudsman. Vyšetřovací pravomoc. Veřejná správa. 1999, č. 5, s. 7.

Prudilová, M. Nový stavební zákon. Územní řízení. Právní rádce, 2007, č. 3, s. XIII an.

Sedláková, E. Sporné lhůty v novele zákona č. 82/1998 Sb. Právní rádce, 2006, č. 9, s. 42 an.

Schorm, V. A. Zastoupení České republiky před štrasburským soudem. Justiční praxe. 2002, č. 7, s. 468 an.

Sládeček, V. Nečinnost správního orgánu a návaznost soudní ochrany. Správní právo. 2007, s.395 an.

Svoboda, P. Fikce správního aktu, devoluce a podobné právní instituty - recept proti průtahům ve správním řízení? Správní právo, 1999, č. 5, s. 281 an.

Trajer, V. Katastr nemovitostí. Praha : ASPI, a.s., 2006.

Zikmundová, S. Otevřený úřad a principy dobré správy "Zavíráme?". Veřejná správa. 2006, č. 39 an.

11.3. Judikatura

Rozhodnutí nejvyššího správního soudu 501/2005 Sb. NSS, III. ročník, sešit 4/2005.

Rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 24.4.2006, sp. zn. IV. ÚS 319/05

Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 23.02.2006, spisová značka: 29 Odo 1149/2003

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.09.2007, sp. zn. 9 As 28/2007-77

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.08.2007, spisová značka: 2 As 73/2006-53

Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 2. 5. 2006, spisová značka: 20 Cdo 614/2006

Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 25. 5. 2004, spisová značka: 25 Cdo 593/2003

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.09.2007, spisová značka: 9 As 28/2007-77

Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 9. 11. 2006, spisová značka: 32 Odo 1104/2005

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.08.2007, spisová značka: Obn 1/20061-11

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.08.2007, spisová značka: 5 Ans 6/2006-83

Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 21.5.2004, spisová značka: 21 Cdo 500/2004

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.08.2007, spisová značka: 6 Ads 87/2006-36

Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 12. 4. 2006, spisová značka: 33 Odo 1149/2004

Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 24.6. 1999, spisová značka: 2 Cdon 804/96

Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 24.června 1994, sp. zn. 7 A 506/93.

Rozhodnutí Ústavního soudu ČR, nález Pl. ÚS 19/99, sv. 17, ročník 2000, 1. díl, str. 303 a násl., č. 96/2000 Sb.

Nález Ústavního soudu ze dne 12.2.1997, sp. zn. IV. ÚS 215/96.

Rozhodnutí Správy CHKO vydané 26.11.2004, č.j. BK/1526/2003/roz. Komentované MŽP dne 7.9.2004 pod č.j. 570/667-rozh/04-Do.

11.4. Právní předpisy

Evropský kodex řádné správní praxe. Lucemburk: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství 2005.

Listina základních práv Evropské unie ze dne 7. prosince 2000, ve znění upraveném dne 12. prosince 2007

Nález Ústavního soudu České republiky, sp. zn. Pl. ÚS 31/94, ze dne 24.05.1995

Poslanecká sněmovna parlamentu. Důvodová zpráva k návrhu zákona správní řád. 2004.

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Důvodová zpráva k návrhu zákona správní řád. Sněmovní tisk 201/0, 2003.

zákon č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu

zákon č. 40/1964 Občanský zákoník

zákon č. 184/2006 Sb. o vyvlastnění

zákon č. 500/2004 Sb. Správní řád

zákon č. 150/2002 Sb. Soudní řád správní

zákon č. 183/2006 Sb. Stavební zákon

11.5. Jiné zdroje a elektronické prameny

Vašinka, Z. Seminární práce na téma Daňová exekuce. 2007.

Vašinka, Z. Seminární práce na téma Nařízení obce. 2006.

Vašinka, Z. Seminární práce na téma Nařízení obce jako prvek právo tvorby územní samosprávy. 2007.

Vašinka, Z. Seminární práce na téma Povinnost zahájit řízení jako projev správního uvážení. 2008.

Vašinka, Z. Seminární práce na téma Právo na informace a obchodní tajemství. 2005.

Vašinka, Z. Seminární práce na téma Převody nemovitostí a související daňové povinnosti. 2008.

Vašinka, Z. Seminární práce na téma Řádné a mimořádné opravné prostředky. 2006.

Vašinka, Z. Seminární práce na téma Vymáhání daňových pohledávek. 2007.

Vašinka, Z. Seminární práce na téma Změny územně správního členění ČR. 2004.

<http://www.euro-ombudsman.eu.int>

<http://www.ochrance.cz/>

<http://www.eps.cz/>

<http://www.mvcr.cz/index.html>

<http://www.obce.cz/>

<http://www.cepin.cz/cze/index.php>

<http://www.nssoud.cz/>

<http://www.obcinst.cz/>

<http://isap.vlada.cz/>

<http://www.euroskop.cz/>

<http://www.ombudsman.europa.eu/home/cs/default.htm>