

INFORMACE

6. letní mezinárodní konference „Nečinnost ve veřejné správě“, 23. – 24. 6. 2011, Kroměříž

Při každém pojednání o veřejné správě se tradičně uvádí nejen její aspekt formální (statický či organizační), ale také aspekt materiální (dynamický či funkcionální). Veřejná správa představuje organizaci a systém jednotlivých vykonavatelů. Současně však označuje i specifickou činnost. Pojem „veřejná správa“ tudíž souhrnně pojmenovává jak vykonavatele, tak i vlastní výkon, resp. činnost zabezpečovanou a realizovanou právě těmito vykonavateli.

Z uvedeného vyplývá, že veřejné správě je vlastní činnost. Tvoří její pojmový znak. Opakem činnosti je (zjednodušeně řečeno) nečinnost. Ta je obecně považována za nežádoucí, zejména tam, kde se počítá s aktivitou a nikoli pasivitou. Z hlediska veřejné správy je nečinnost chápána jako negativum. Ostatně, je-li veřejná správa charakterizována jako činnost, pak její nečinnost v podstatě vyvrací jeden z jejích základních pojmových znaků. Nečinnost odporuje pojmu a významu veřejné správy. Nabízí se otázka, zda i nečinnost veřejné správy vůbec spadá pod veřejnou správu, když ji její neaktivita pojmově vyvrací. Stejně tak lze hledat odpověď na otázku, zda nečinnost veřejné správy může přesto vyvolávat určité následky. Nelze pominout, že i nečinnost má nejenom možné následky, ale především příčiny. Těmito, ale i dalšími okruhy a otázkami se zabývali účastníci 6. letní mezinárodní konference na téma „*Nečinnost ve veřejné správě*“ konané ve dnech 23. a 24. června 2011 v Kroměříži.

Tato konference navazuje na velmi úspěšné akce z let předchozích. Ty byly věnovány nejprve „novému“ správnímu řádu (2005, 2006¹⁾ a 2007²⁾, posléze právní regulaci územní samosprávy³⁾ (2008) a následně správnímu trestání (2009). Je jedině dobře, že se, přes výpadek v loňském roce, podařilo zachovat milou tradici letních konferencí z oblasti správního práva a veřejné správy. Přitom i okruh pořadatelů zůstal nezměněn. V prostorách Justiční akademie v Kroměříži se tak ve spolupráci Právnické fakulty Masarykovy univerzity a Kanceláře veřejného ochránce práv mohlo uskutečnit další společné setkání

¹⁾ KADEČKA, S. – KLIKOVÁ, A. *Nový správní řád a místní samospráva. Sborník z letního mezinárodního workshopu*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, 320 str., ISBN 80-210-4183-8.

²⁾ KADEČKA, S. – KLIKOVÁ, A. – VALACHOVÁ, K. *Nový správní řád a místní samospráva II. Sborník ze 3. letního mezinárodního workshopu*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, str. 269, ISBN 978-80-210-4489-0.

³⁾ KADEČKA, S. – HAVLAN, P. – VALACHOVÁ, K. *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy. Sborník ze 4. letní mezinárodní konference/workshopu*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, 596 str., ISBN 978-80-210-4784-6.

a především vzájemné názorové obohacení těch, kteří se zajímají o oblast správního práva a veřejné správy.

Organizátoři si byli vědomi skutečnosti, že problematika nečinnosti nemá jen aspekt ryze veřejno(s)právní, nýbrž že přesahuje do roviny evropské a ústavní, stejně jako do oblasti správního soudnictví. Tomu ostatně odpovídalo i složení účastníků a vystupujících. Vedle zástupců veřejné správy a správních orgánů tak v publiku i mezi vystupujícími byli představitelé ústavního a (českého i slovenského) správního soudnictví, společně s pracovníky Kanceláře veřejného ochránce práv. Přítomni byli též představitelé tuzemské i zahraniční administrativistiky, kteří umožnili zajímavý komparativní pohled.

Konference byla rozdělena do dvou jednacích dnů a tematicky do jednotlivých bloků, do nichž po hlavním příspěvku byly zařazeny stručnější koreferáty dalších vystupujících. Opomenut přitom nebyl prostor pro diskuzi a vzájemnou výměnu názorů.

Zahájení konference se ujal Mgr. Jan Petrov, LL.M. (*ředitel Justiční akademie*). Za spoluorganizátora vystoupil JUDr. Pavel Varvařovský (*Veřejný ochránce práv*). Ten v úvodním vystoupení nejprve odkázal na klasické definice veřejné správy jako činnosti. Zmínil, že je třeba odlišovat ty činnosti, které mají daný účel a cíl, od těch činností, které nikam nevedou a jsou vykonávány *an sich*. Ochránce velmi příhodně poznamenal, že nečinnost se netýká pouze veřejné správy a s ní spojené moci výkonné, nýbrž i ostatních složek státní moci. Připomněl nečinnost, resp. dluhy moci zákonodárné vůči ústavnímu pořádku. Za „dluh již splacený“ ombudsman považuje zřízení Senátu (1996), krajů (2000) a Nejvyššího správního soudu (2003). Za „dluh splacený jen částečně“ lze podle něj označit platný, ale mnoho let převážně neúčinný („velký“) služební zákon č. 218/2002 Sb. Za „dluh dosud nesplacený“ má ochránce absenci stykového zákona upravující vztah obou komor Parlamentu a dále, v současné době aktuální téma, oblast práva na stávku. Za dalšího spoluorganizátora se zahájení konference ujala Prof. JUDr. Naděžda Rozehnalová, CSc. (*děkanka Právnické fakulty Masarykovy univerzity*). V uvítacím příspěvku mj. podotkla, že i ona do jisté míry vystupuje v roli správního orgánu a je tudíž povolána i k výkonu řady správních činností.

Následující první blok konference byl věnován mezinárodnímu a ústavnímu rámci práva na přiměřenou délku řízení. Tematicky, ale i obsahově, tento blok zmínil ústavně právní a mezinárodně právní aspekty nečinnosti, a to nejen v oblasti veřejné správy. Hlavní příspěvek v tomto bloku přednesl JUDr. et Mgr. Ivo Pospíšil, Ph.D. (*Ústavní soud*). V něm se zabýval právem na přiměřenou délku řízení v judikatuře Ústavního soudu. V úvodu příspěvku nastolil otázku, zda přednost má mít rovina mezinárodně právní či ústavně právní. Důvodem je, že judikatura Ústavního soudu z oblasti nečinnosti projevuje poměrně silnou inspiraci závěry Evropského soudu pro lidská práva. I tento vystupující akcentoval další „dluhy“ legislativy a k nim se vztahující judikaturu Ústavního soudu. Jimi je oblast regulace nájmu a církevních restitucí. Poznamenal, že Ústavní soud zatím ponechává nečinnost zákonodárce bez přímých následků. V další části příspěvku dr. Pospíšil komparoval čl. 38 Listiny základních práv a svobod

s čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, a to z hlediska pojmů „zbytečné průtahy“ a „nepřiměřená délka řízení“. V té souvislosti položil otázku, zda existují i nutné, resp. „nezbytečné“ průtahy. V návaznosti na to poukázal na pokles úlohy Ústavního soudu, který nastal v případech nečinnosti veřejné správy s tím, jak se do právního řádu dostávají další prostředky nápravy a ochrany před nečinností, čímž se nastoluje skutečná subsidiarita ústavního soudnictví. Otázka průtahů je v judikatuře řešena pouze u probíhajících a dosud neukončených řízení, až po vyčerpání prostředků nápravy a neřeší se u řízení již ukončených. S tím také do jisté míry souvisí i skutečnost, že Ústavní soud, a to na rozdíl od Ústavního soudu Slovenské republiky, nepřiznává kompenzace za průtahy a nepřiměřenou délku řízení. Referující rovněž upozornil na to, že někdy, zejména při dlouholetých řízeních se nakonec může zcela vytratit původní předmět řízení a postupem času se přetvoří ve spor o náklady řízení, v němž nakonec, a poněkud paradoxně, může jít o mnohem více, než o co šlo na začátku. Přičemž, co se týče nákladů, ty nese nejenom účastník, ale také příslušné orgány, pro které je rovněž nečinnost zatěžující. Vystupující naznačil možné třídění prostředků nápravy na obecně preventivní (zjednodušení právní úpravy a požadavek vzdělávání), specificky preventivní (zavádění prostředků nápravy) a následné či reparační. V posledně zmíněném případě poukázal na závěry judikatury (sp. zn. I. ÚS 554/04), a nastolil otázku, zda ve veřejné správě, resp. správním trestání lze uvažovat jako o kompenzaci za nepřiměřenou délku řízení snížení sankce. Zmínil přitom pochybnosti, zda tyto prostředky nápravy samy o sobě nejsou spíše kontraproduktivní a tak, jak jsou nastaveny a využívány, spíše nevedou k další nečinnosti.

Mezinárodními aspekty nečinnosti a úloze Evropského soudu pro lidská práva se zabýval JUDr. Vít A. Schorm (*vládní zmocněnec pro zastupování před Evropským soudem pro lidská práva*). I on v první řadě poukázal na nečinnost zákonodárce, která vyvolává negativní následky. Zmocněnec se věnoval výkladu čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a jeho vývoji s tím, že byly spory, zda dopadá i na správní řízení, resp. procesy před správními orgány. V té souvislosti poznamenal, že zatímco pro řízení před správními orgány jsou dány poměrně krátké lhůty, tak na ně navazující přezkumná soudní řízení již krátkými lhůtami, resp. obecně lhůtami, zavázána nejsou. I tato skutečnost může vyvolávat negativní ohlasy a týká se to rovněž i Evropského soudu pro lidská práva, který se potýká s velkým počtem nevyřízených věcí. Vystupující se v příspěvku dále zaměřil i na další ustanovení Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, která mají rovněž vztah k nečinnosti. Zmíněna tak byla oblast rozhodování o vazbě a rodinné právní věci, kde je časový aspekt velice silný.

První blok příspěvků ukončil svým vystoupením JUDr. Marián Ševčík (*Právnická fakulta Trnavské univerzity v Trnavě*), který se věnoval některým aspektům odpovědnosti orgánů územní samosprávy při přeneseném výkonu státní správy, a to nejen z hlediska nečinnosti. Referující zdůraznil, že kvalita správní činnosti může být ovlivněna i tím, kdo je konkrétním vykonavatelem veřejné správy a způsobem jeho určení. Míněna tím byla problematická přímá volba starostů ve Slovenské republice a jejich možná ovlivnitelnost a s tím spojená řada dalších faktorů, jako je prostředí, odkud pocházejí, úroveň

vzdělání, znalosti právní úpravy atd. Pro české účastníky bylo jistě přínosem poslouchat zkušenosti s institutem přímé volby starostů, neboť o obdobné možnosti se uvažuje a diskutuje i v tuzemsku v souvislosti s připravovaným volebním zákoníkem.

Druhý blok konference byl zasvěcen konkrétní správně právní úpravě prostředků ochrany a obrany před nečinností. V něm vystoupila *Prof. JUDr. Katarína Tóthová, DrSc. (Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislavě)* a věnovala se nečinnosti jako důvodu nevymahatelnosti práva. Podotkla, že podstata veřejné správy vyvolává větší míru kontaktů s adresáty. Pro veřejnou správu je daná právem stanovená aktivita, takže nečinnost je protiprávní. Vystupující zdůraznila nutnost a potřebnost zkoumat příčiny nečinnosti. Ty mohou spočívat v rovině legislativní, což poutavým způsobem přiblížila na reálných případech z praxe slovenské legislativy. Druhou oblastí, v níž jsou dány příčiny nečinnosti, představuje podle prof. Tóthové samotná aplikační praxe. Poukázala tak na odbornou úroveň konkrétních pracovníků, sklony k oddalování obtížných úkolů, vliv vedoucích pracovníků, možnou korupci, ale také i odpovědnost za nevyvození odpovědnosti. Zde vystupující jednoznačně plédovala pro větší využívání tzv. regresů v případech náhrady škody.

Prostředky obrany před nečinností podle správního řádu charakterizoval *Prof. JUDr. Petr Průcha, CSc. (Právnická fakulta Masarykovy univerzity a Nejvyšší správní soud)*. Ačkoliv podle starých čínských filozofů je největším moudrem nečinnost, pojmovým znakem veřejné správy je naopak činnost. Nečinnost je nežádoucí. Vystupující dále uvedl, že pro adresáty veřejné správy je výhodnější třeba i nesprávný výstup (nezákonné rozhodnutí), než dlouhá nečinnost a stav nejistoty. Pro veřejnou správu platí následující triáda. Za prvé je veřejná správa povinna konat. Za druhé musí konat v souladu se zákonem. A do třetice se vyžaduje, aby přijaté řešení bylo nejenom včasné a zákonné, ale i věcně správné. Prof. Průcha předestřel rozdíly mezi „negativní kooperací“ a „pozitivní kooperací“, která je dána povahou řízení a vyvolává aktivitu či naopak neaktivitu účastníků, což ve svých důsledcích může prodloužit dobu řízení. Za prostředky nápravy označil devoluci, atrakci, delegaci, prodloužení lhůty a fikci rozhodnutí. Poukázal na posun v právní úpravě ochrany před nečinností a zmínil rozdíly mezi zákonem č. 71/1967 Sb. a novým správním řádem (zákon č. 500/2004 Sb.). Stranou pozornosti vystupujícího nezůstal ani obecný požadavek vyjádřený v § 6 odst. 1 správního řádu. Ten totiž vytváří z § 80 správního řádu univerzální prostředek ochrany před nečinností ve veřejné správě. Závěrem se vystupující vyjádřil v tom směru, že *de lege ferenda* by bylo vhodné uvažovat nejenom o institutu devoluce jako prostředku ochrany před nečinností, ale i o rozšíření vlivu ostatních kontrolních složek veřejné správy, zejména Veřejného ochránce práv.

Povahou stížnosti, jako možného prostředku právní ochrany před nečinností ve veřejné správě, se zabývala *JUDr. Kateřina Frumarová, Ph.D. (Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci)*. V příspěvku poukázala na efektivitu právní úpravy stížností, jak tento institut upravuje § 175 správního řádu. V té souvislosti odkázala na institut stížnosti jako prostředku nápravy před nečinností v oblasti svobodného přístupu k informacím podle zákona č. 106/1999 Sb. Praktický příklad z oblasti nečinnosti a úkonů

podle části čtvrté správního řádu demonstroval *Mgr. Rudolf Rys, Ph.D. (Ministerstvo vnitra)*, když se věnoval evidenci nemovitostí a číslům popisným. *JUDr. Miroslav Mocek, MPA (Krajský úřad Pardubického kraje)* rozebral některé dosud nezmiňované aspekty nečinnosti. Zmínil vztah nečinnosti a lhůty pro zánik odpovědnosti za přešůpek. Dále upozornil na skutečnost, že ve správním řádu není, pro jiné procesní předpisy jinak obvyklá úprava, podle níž je třeba vyřizovat věci v takovém pořadí, v jakém napadly, stejně jako, že absentuje úprava, které věci se mají vyřizovat přednostně. I tento vystupující připomněl možné důvody nečinnosti, kterými jsou nedostatečné vzdělání a vzdělávání úřednického aparátu. Závěrem položil otázku, jak nastavit lhůty pro vydání rozhodnutí, a to v souvislosti s požadavkem jejich reálnosti a vymahatelnosti.

Další odpolední blok příspěvků otevřela svým vystoupením *RNDr. Jitka Seitlová (zástupkyně Veřejného ochránce práv)*. V něm přiblížila objektivní příčiny nečinnosti. Těmi jsou podle zástupkyně ombudsmana nedostatečná připravenost na aplikaci nového právního předpisu, nevymahatelnost práv a povinností, kvalita managementu veřejné správy, nedostatečná koordinace, komunikace, motivace a vymáhání osobní odpovědnosti. Institutem fikce rozhodnutí se zabýval *doc. JUDr. Pavel Mates, CSc. (Právnícká fakulta Západočeské univerzity)*. Vystupující nejprve připomněl, že nečinnost je v podstatě důsledkem právního státu, který s neaktivitou spojuje právní následky. Co se týče fikcí a nečinnosti, *doc. Mates* poukázal na možnost fikce právního následku a fikce rozhodnutí a tyto instituty přiblížil na vybraných příkladech. Institutu fikce pozitivního rozhodnutí se ve společném příspěvku věnovali *JUDr. Stanislav Kadečka, Ph.D. (Právnícká fakulta Masarykovy univerzity)* a *JUDr. Mgr. Filip Rigel (Nejvyšší správní soud)*. V něm předně upozornili na skutečnost, že institut fikce rozhodnutí ve prospěch účastníka v podstatě znamená nebezpečí pro veřejný zájem, neboť orgán veřejné správy je nečinný, ač by být nečinný neměl a měl by hájit veřejný zájem. Dále se vystupující zabývali možnými prostředky nápravy vůči fiktivním rozhodnutím, a to jak rozhodnutím pozitivním, tak i negativním, včetně soudního přezkumu. Zajímavým byl jejich závěr, podle kterého v případě fiktivního (negativního) rozhodnutí jde ve svých důsledcích o presumpci nezákonného rozhodnutí, neboť judikatura se ustálila na závěru o nepřezkoumatelnosti takových rozhodnutí. Posléze vystupující položili otázku, zda institut fikce rozhodnutí představuje skutečně efektivní prostředek ochrany práv a ochrany před nečinností. *Mgr. Petr Prokop (Ministerstvo vnitra)* se věnoval problematice metodické pomoci při výkonu přenesené působnosti. Kvalitou právní úpravy jako důvodem nečinnosti se zabývala *doc. JUDr. Mária Srebalová, Ph.D. (Právnícká fakulta Univerzity Komenského v Bratislavě)*, která tuto oblast přiblížila na praktickém příkladu. Tento blok příspěvků uzavřel svým vystoupením *JUDr. Martin Kopecký, CSc. (Právnícká fakulta Univerzity Karlovy)*. V něm se věnoval problémům nečinnosti veřejné správy při projednávání správních deliktů. *JUDr. Kopecký* zejména poukázal na aspekt nečinnosti v souvislosti se zahájením řízení o správním deliktu.

Poslední blok příspěvků v tomto jednacím dni otevřel svým vystoupením *JUDr. PhDr. Karel Šimka, LL.M., Ph.D. (Nejvyšší správní soud)*. Věnoval se prostředkům obrany před nečinností podle soudního řádu správního (zákon č. 150/2002 Sb.).

Vystupující analyzoval relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu a především jeho rozšířeného senátu. Představil rozdíly mezi jednotlivými druhy žalob a řízení, jak je upravuje soudní řád správní, zejména žalobu proti rozhodnutí, nečinnosti a nezákonnému zásahu. Řešení nečinnosti zákonodárce *de lege ferenda* se věnoval JUDr. Stanislav Polčák (*Poslanecká sněmovna Parlamentu*). Mgr. František Korbel, Ph.D. (náměstek ministra spravedlnosti) v příspěvku informoval publikum o stavu novelizace soudního řádu správního a zejména o obsahu připravované změny tohoto, pro oblast správního soudnictví, ale i veřejné správy, stěžejního procesního předpisu. Mgr. Juraj Vačok, Ph.D. (*Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislavě*) se ve svém vystoupení zabýval institutem stížnosti a požadavkem předchozího vyčerpání prostředků nápravy ve veřejné správě, který naplňuje princip subsidiarity správního a ústavního soudnictví. Komparativním příspěvkem z oblasti české a polské právní úpravy nečinnosti uzavřel tento blok a první jednací den konference Mgr. David Kryška (*Ministerstvo spravedlnosti*).

Druhý, a současně poslední, jednací den mezinárodní konference byl věnován problematice odškodňování za nečinnost veřejné správy. V něm se hlavního slova ujal JUDr. Petr Vojtek (*Nejvyšší soud*). Analyzoval právní úpravu náhrady škody za nezákonné rozhodnutí a nesprávný úřední postup. Dále představil a přiblížil relevantní závěry judikatury vztahující se k této oblasti. V příspěvku se dr. Vojtek věnoval projevům nečinnosti. Podle něj se nečinnost projevuje vlastními průtahy, dále absencí rozhodnutí či jiného úkonu a také nevydáním rozhodnutí ve stanovené nebo přiměřené době. Poznatky Veřejného ochránce práv z oblasti odškodňování potom představila Mgr. Kateřina Valachová, Ph.D. (*Kancelář Veřejného ochránce práv*). Poukázala na výsledky jeho šetření. Vystupující zmínila panující problém, zda je odškodňování procesem spíše soukromoprávním nebo veřejnoprávním. Na to se ve svém příspěvku posléze zaměřil poslední vystupující, kterým byl Mgr. et Mgr. Jiří Hrubý (*Kancelář Veřejného ochránce práv*).

Konference jednoznačně prokázala, že příčiny nečinnosti ve veřejné správě mohou být i exogenní, tedy že mohou a také, že často spočívají, i mimo ni. Vystupující i diskutující se tak vcelku jednoznačně shodli v tom, že základem všech opatření proti nečinnosti je především kvalita právní regulace, doprovázená dobrým organizačním uspořádáním a požadavkem patřičného vzdělání a stability úřednického aparátu. Poměrně jednoznačným výstupem z této mezinárodní konference je apel na zákonodárce, resp. legislativu v tom směru, aby jednak byly vydávány takové právní předpisy, které budou bez větších problémů aplikovatelné a současně, aby byla patřičná pozornost věnována stále podceňované personální složce veřejné správy.

Domnívám se, že netřeba nijak zvlášť zdůrazňovat, že ani tato mezinárodní konference nebyla prosta jak průběžné, tak i sumarizující a obohacující diskuze. Výměna názorů probíhala nejen v rámci jednotlivých tematických bloků, ale i po jejich skončení v kuloárech. Nutno poznamenat, že podrobnosti a konkrétní zachycení jednotlivých příspěvků by měl obsahovat plánovaný sborník, v němž nalezneme pregnantnější vyjádření shora uvedeného shrnutí jednotlivých příspěvků.

Lukáš Potěšil