

RECENZE A ANOTACE

FRUMAROVÁ, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy.* Leges, Praha 2012, 323 stran

Nelegální nečinnost veřejné správy lze označit jako projev nezákonnosti, resp. zásah do ústavně garantovaného práva na spravedlivý proces, zakotvený v článku 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. V demokratickém právním státě proto musí existovat mechanismy, jak takovým situacím předcházet a řešit je. To jsou ve stručnosti základní myšlenky, z nichž recenzovaná monografie vychází.

Těchto záruk nachází autorka celou plejádu, což je dáno mimo jiné tím, že je zajišťuje řada orgánů veřejné moci v nejrůznějších oblastech.

To, co je jim společné, jsou základní funkce, které plní. Práce je rozlišuje na ty, které mají předcházet porušování, resp. motivovat k dodržování zákonnosti, napravovat protiprávní stav, zajistit reparaci vzniklé škody či jiné újmy a postihnout toho, kdo nezákonnost nečinností způsobil.

Z pohledu institucionálního a obsahového je přiznáván klíčový význam kontrole veřejné správy. Dále se jedná o možnost domáhat se ochrany před nezákonnými předpisy, správními akty a zásahy, a to jak uvnitř veřejné správy, tak i prostřednictvím soudů. Do následující skupiny řadí správněprávní odpovědnost jednotlivců a státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem. Spíše jen hypoteticky přichází zde v úvahu přímé donucení, zatímco efektivním nástrojem je disciplinární odpovědnost úředníků, méně pak stížnosti a petice.

Na tomto značně širokém pojetí záruk proti nečinnosti, snad až poněkud vybočujícím z tématu, staví pak autorka rozbor nečinnosti, resp. nezákonné nečinnosti veřejné správy a obrany proti ní.

Dovozuje předně, že nikoli každá nečinnost musí být nezákonnou (typicky tam, kde ji umožňuje diskrece) a dále rozčleňuje nečinnost na průtahy, které představují její méně závažnou formu a nečinnost absolutní. Upozorňuje přitom, že nečinnost se může týkat nejen rozhodnutí, ale i jiných aktivit veřejné správy.

Zevrubně pak systemizuje jednotlivé instituty sloužící k ochraně proti nečinnosti či eliminování jejich negativních důsledků, které v následujících čtyřech kapitolách analyzuje.

Obecné východisko pro zajištění spravedlnosti spatřuje v ústavní zásadě práva

každého, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů, což rezonuje v § 6 odst. 1 správního řádu, kde je zakotvena zásada rychlosti postupů veřejné správy.

Jako další uvádí lhůty, jejichž význam z hlediska sledované problematiky vystupuje zejména tam, kde v důsledku jejich marného uplynutí nastává fikce rozhodnutí či nemožnost vydat rozhodnutí (typicky v oblasti správního trestání). Zvláštní pozornost věnuje tzv. přiměřené lhůtě, která s ohledem na to, že patří mezi neurčité pojmy, může představovat značné problémy v aplikační praxi.

Nevynechává samozřejmě opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu. Za zajímavější však považuji postřeh, že ve správním řádu existují i další prostředky bránící nečinnosti či urychlující řízení, jakými jsou přijímání podnětů k zahájení řízení *ex officio*, dožádání nebo možnost vydání mezitímního rozhodnutí.

Poměrně značná pozornost je věnována institutu fikce. Autorka dovozuje, že se prakticky stírá rozdíl mezi fikcí a nevyvratitelnou domněnkou a dále poukazuje s ohledem na potřebu ochrany veřejného zájmu na možná rizika spojená s jejím zavedením. Je ovšem otázkou, zda, resp. nakolik je třeba tento zájem upřednostňovat, zejména ve vztahu k právu na spravedlivý proces, který patří k pilířům právního státu.

Další skupinu nástrojů, jimiž lze brojit proti nečinnosti, poskytuje soudní ochrana. Jde o prostředek subsidiární, protože náprava má být hledána nejprve uvnitř veřejné správy. Rozebrána jsou jednotlivá ustanovení tohoto institutu na pozadí judikatury, stejně jako žaloba proti nezákonnému zásahu státního orgánu, která se ovšem může týkat tématu monografie jen okrajově.

V mnoha ohledech obdobně je přistupováno k ústavní stížnosti, byť tu jde opět o prostředek používaný k ochraně práv účastníků řízení v případě nečinnosti spíše výjimečně.

Specifickou oblast představují profesní komory, kde nečinnost může spočívat zejména v tom, že není proveden včas nebo dokonce vůbec zápis do příslušného seznamu členů nebo vydáno osvědčení o zápisu. V souladu s převažujícími stanovisky teorie má i dr. Frumarová za to, že by zde byla na místě žaloba v rámci správního soudnictví, jakkoli judikatura dovozuje, že má být postupováno podle páté části občanského soudního řádu.

V úvahu přichází i stížnost k Evropskému soudu pro lidská práva, nicméně i zde jde o možnost spíše pojmovou, které není v praxi, s ohledem na vnitrostátní úpravu, příliš využíváno.

Naopak významně frekventovaná je ochrana, kterou poskytuje Veřejný ochránce práv. Autorka jej pojímá jako specifický kontrolní orgán, který nepatří do exekutivní moci. Prostředky, kterými disponuje, se podílí právě či zejména na odstraňování nezákonné nečinnosti. Na tomto místě nelze nezmínit, že ve snaze po co nejširším záběru působí někde text až nepřehledně, typicky v pasážích komparativních a formulujících úvahy *de lege ferenda*.

Správně za vcelku méně významné z hlediska faktického dopadu obrany proti nečinnosti jsou označeny stížnost podle správního řádu a petice.

Opět poměrně ze široka je analyzována odpovědnost za škodu a jinou újmu způsobenou nečinností veřejné správy, způsobenou nečinností veřejné správy. Za přínosné považuji vymezení kritérií, podle nichž se hodnotí přiměřenost/nepřiměřenost doby řízení, jimiž jsou zejména složitost případu, chování poškozeného, postup správního orgánu a význam předmětu řízení pro poškozeného.

Plně lze akceptovat závěr, že mezi opatření proti nečinnosti patří i disciplinární odpovědnost, avšak asi jen sotva to platí o odpovědnosti trestní.

Práce je uzavřena úvahou o možnosti přijetí dalších opatření pro omezení či vyloučení nečinnosti. Konkrétně je navrhováno zavedení devoluce *ex lege* a k iniciativě účastníka, procesní stížnosti a ohrazení a konečně služební dozorčí stížnosti.

Recenzovanou práci musím ohodnotit jako přínosnou pro jurisprudenci i aplikační praxi, která v ní může nalézt velmi konkrétní návody k řešení situací, opřené o solidní teoretický základ. Dnes je již spíše samozřejmostí, že vychází z obsáhlého okruhu literatury a judikatury.

Na závěr jen malé doporučení: někdy méně bývá více, autorka ve snaze reagovat na všechny možné eventuality a situace, zařazuje i pasáže, které s problematikou nečinnosti souvisí opravdu jen okrajově a zbytečně tím text zatěžuje a činí místy až nepřehledným.

Pavel Mates