



Váš dopis: ze dne 23.04.2020  
Spisová značka: SZ MeUPB 33384/2020  
Číslo jednací: MeUPB 33384/2020  
Datum: 05.05.2020

Vážená paní



Vyřizuje: Ing. Poláková  
E-mail: jaroslava.polakova@pribram.eu  
Telefon: 318402225

Vážená paní [redacted],

dne 23.04.2020 obdrželo město Příbram (dále jen „povinný subjekt“) žádost o poskytnutí informace dle zák. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění (dále jen „zákon“), ve které požadujete tyto informace:

*„Jakým způsobem se řeší případy, kdy se úředníci dopouštějí průtahů v řízení a nepostupují v zákonných lhůtách? Zda jsou úředníci za takové průtahy v řízení trestáni, nebo zda jim jsou alespoň vytýkány? Zda hrozí snížení platu, nebo to, že nedostanou bonusy? Zda jsme přijali nějaká systémová opatření k řešení situací, kdy úředníci nepostupují v zákonných lhůtách?“*

K Vaší žádosti povinný subjekt sděluje následující:

Povinný subjekt Vaši žádost posoudil, a ačkoli je žádost formulována příliš obecně, rozhodl se nevyužít ust. § 14 odst. 5 písm. b) a vyzvat Vás k doplnění žádosti, neboť v rámci dobré správy lze poskytnout obecné informace s odkazem na platnou legislativu. Zároveň povinný subjekt poskytne odpověď na Vámi požadované informace, ačkoli dle § 2 odst. 4 se zákonná povinnost poskytovat informace nevztahuje na dotazy na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací. Ve vztahu k úředníkům územního samosprávného celku se povinný subjekt musí řídit § 8a zákona a poskytovat toliko ty informace, které mu zákon umožňuje – tedy informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje povinný subjekt poskytne jen v souladu s právními předpisy, upravujícími jejich ochranu, kdy povinný subjekt poskytne osobní údaje o veřejně činné osobě, funkcionáři nebo zaměstnanci veřejné správy, které vypovídají o jeho veřejné nebo úřední činnosti nebo o jeho funkčním nebo pracovním zařazení.

Ve věci „průtahů řízení“ resp. nečinnosti veřejné správy a jakým způsobem jsou řešeny, lze sdělit tyto informace (viz: <https://www.mvcr.cz/clanek/ochrana-pred-necinnosti.aspx>):

*Po veřejné správě se žádá, aby ve své činnosti respektovala zákonnost, chránila veřejný zájem i práva jednotlivců nabytá v dobré víře. Dobrá správa má být také rychlá. K určení, v jakém časovém limitu je třeba záležitost rozhodnout, slouží stanovení zákonných lhůt. Pokud z nějakého důvodu zákonodárce přesnou lhůtu nestanovil, platí, že to má být lhůta přiměřená.*

Každý tvůrce procesního předpisu si je ze zkušenosti dobře vědom toho, že nespojí-li se s nedodržením lhůty nějaký konkrétní důsledek, bude stanovení lhůt mnohdy jen platonickou záležitostí. Proto se mezi jinými objevuje ve správním řádu institut ochrany před nečinností. Jeho smyslem je zajistit, aby k takovému prodlení ani nedocházelo a v případech, kdy meritorní rozhodnutí nebylo vydáno v předepsané lhůtě, byla co nejrychleji zjednána efektivní náprava. Ústavním východiskem je zde článek 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle něhož má každý právo domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu či jiného orgánu. Článek 38 odst. 2 zaručuje pak každému, aby jeho věc byla projednána bez zbytečného průtahu. 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.

Třebaže úprava ochrany před nečinností zakotvená v § 80 správního řádu je zařazena mezi obecná ustanovení o správním řízení, nevztahuje se pouze ke správnímu řízení. Plyne to z § 6 správního řádu, který obsahuje, jakožto jednu ze základních zásad činnosti správních orgánů, zásadu rychlosti řízení.

Podle tohoto ustanovení je povinností správních orgánů vyřizovat věci bez zbytečných průtahů a nečiní-li správní orgán úkony ve lhůtě stanovené zákonem, respektive ve lhůtě přiměřené, je třeba postupovat podle § 80. Výrazem "věc" se rozumí veškeré záležitosti, takže uvedený režim je třeba vztáhnout na všechny úkony podrobené úpravě správního řádu, nikoli tedy jen na rozhodnutí.

Na základní otázku, co se rozumí nečinností, dává odpověď judikatura Nejvyššího správního soudu, podle níž protiprávní nečinností je stav, kdy správní orgán, který má podle zákona jednat ve stanovené lhůtě, nekonal. Není přitom rozhodné, zda má účastník řízení na určitý obsah rozhodnutí ve věci právní nárok či nikoli.

Podle § 80 odst. 1 správního řádu platí, že nevydá-li správní orgán rozhodnutí ve věci v zákonem stanovené lhůtě, učiní nadřízený správní orgán z moci úřední některá z opatření proti nečinnosti. Takový postup je na místě, bylo-li řízení zahájeno jak z moci úřední, tak na žádost. Vzhledem k dikci "nadřízený správní orgán učiní", musí orgán příslušné opatření z moci úřední přijmout, dojde-li k závěru, že tu takové okolnosti jsou a pokud tak neučiní, měl by zasáhnout jemu nadřízený správní orgán.

Třebaže citované ustanovení má na mysli především rozhodnutí jakožto úkon, jímž se zakládají, mění nebo ruší práva či povinnosti nebo autoritativně určuje, že určitá osoba práva či povinnosti má nebo nemá, jeho dopad je, jak bylo zmíněno, širší a vztahuje se i na případy, kdy správní orgán činí jiné úkony. Co se týče rozhodnutí, jedná se o rozhodnutí meritorní nikoli procesní.

Ve smyslu § 71 správního řádu má být rozhodnuto bez zbytečného odkladu a jestliže to není možné, nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení.

Pojmově by tedy mohlo přicházet v úvahu opatření proti nečinnosti i v případě, že rozhodnutí nebylo vydáno bez zbytečného odkladu. Příslušný správní orgán by ovšem musel být pod stálou kontrolou nadřízeného orgánu, který by po zevrubném přezkoumání dospěl k závěru, že mělo být již rozhodnuto.

Je-li lhůta stanovena zvláštním zákonem, vesměs jde o lhůty delší, musí být rozhodnutí vydáno v této lhůtě. Konečně, pokud není lhůta stanovena vůbec, což je s ohledem na působnost správního řádu případ spíše výjimečný, má být rozhodnutí vydáno ve lhůtě přiměřené.

Podle Evropského soudu pro lidská práva a Ústavního soudu je pro určení přiměřenosti významná například složitost případu (jeho věcná stránka, značný počet účastníků, složitost dokazování), chování účastníků řízení (podávání opravných prostředků a žádostí, odmítání spolupráce s příslušnými orgány) a závažnost věci, kterou je třeba řešit (s výjimečnou naléhavostí se má postupovat například u adopce). V případě, kdy se řízení protáhlo na značně dlouhou dobu, však nemůže, podle judikatury uvedených soudů, takovou délku ospravedlnit ani chování účastníků ani složitost věci.

Pro posouzení přiměřenosti délky řízení není rozhodující subjektivní stav orgánu, který rozhoduje, ani objektivní stav úpravy jeho organizace, včetně množství věcí, které má projednávat či jeho technického zázemí. Povinnost vydat rozhodnutí bez zbytečných průtahů má příslušný orgán i tehdy, když se na těchto průtazích podílejí účastníci řízení.

Opatření proti nečinnosti je na místě dále tam, kde správní orgán nezahájil řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech, které odůvodňují zahájení řízení z úřední moci. Rovněž zde má, respektive musí, opatření proti nečinnosti přijmout z moci úřední nadřízený správní orgán (§ 80 odst. 2). Není přitom rozhodující, zda jde o řízení prvoinstanční, odvolací či přezkumné. Opatření proti nečinnosti z tohoto titulu nebude přicházet v úvahu v případech, kdy je zahájení řízení věcí diskrece správního orgánu, protože zde není povinnost řízení zahájit.

Pro postup nadřízeného orgánu bude důležitý výklad pojmu "kdy se dozvěděl". Počátek běhu této subjektivní 30denní lhůty bude třeba počítat ode dne, kdy se příslušný orgán o důvodech zahájení řízení dozvěděl z vlastní úřední činnosti, od jiného orgánu, na základě oznámení soukromého subjektu, a to v takovém rozsahu, že je možné i předběžné právní hodnocení nebo ode dne, kdy mu došlo oznámení, které je dostatečně určitého a věrohodného obsahu apod. Na počátek běhu lhůty naopak nemají vliv subjektivní "právně neuchopitelné" postoje zaměstnanců správních úřadů, včetně takových charakteristik jako je jejich odbornost nebo znalost práva.

Proti nečinnosti lze také zasáhnout, pokud řízení sice probíhá, ale z okolností je patrné, že příslušný orgán buď nedodrží lhůtu stanovenou pro rozhodnutí o žádosti nebo zahájí řízení z moci úřední nebo nebude v řízení řádně pokračovat (§ 80 odst. 3). Zásah se může týkat řízení zahájeného z moci úřední i na žádost. Výraz "nadřízený správní orgán může opatření proti nečinnosti učinit" by měl být chápán tak, že jde o jeho oprávnění opatření přijmout, jestliže dojde k závěru, že lhůta nebude dodržena či v řízení nebude řádně pokračováno.

Po uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí je oprávněn žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podat u nadřízeného orgánu účastník řízení s plnými procesními právy. Je to i předpokladem k tomu, aby se mohl domáhat žalobou ochrany proti nečinnosti. Podle § 78 soudního řádu správního je totiž třeba, aby účastník bezvýsledně vyčerpал prostředky, které příslušný procesní předpis pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti nečinnosti správního orgánu.

O žádosti účastníka je třeba vést správní řízení a rozhodnout o ní, tedy jí buď vyhovět a přijmout některé z opatření proti nečinnosti nebo ji jako nedůvodnou odmítnout. Nebude-li žádosti vyhověno, vydá o tom nadřízený orgán usnesení.

Možnosti, jimiž lze napravit nečinnost správního orgánu, obsahuje § 80 odst. 4, přičemž je na zvážení nadřízeného orgánu, kterou z uvedených variant si vybere. Vázán je ovšem zásadou rychlosti řízení a procesní ekonomie.

Ve věci případných postihů za „nečinnost“ v rámci pracovněprávních vztahů lze s odkazem na výše uvedené ustanovení § 8a zákona toliko sdělit, že v případě zaměstnance zařazeného do úřadu územního samosprávného celku se na pracovněprávní poměr vztahuje zák. č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, kde jsou stanoveny základní povinnosti takového úředníka a zák. č. 262/2006 Sb., zákoník práce, který stanovuje plnění pracovních povinností vyplývajících z pracovního poměru nebo z dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. Zaměstnavatel v případě porušení pracovních povinností postupuje v souladu s těmito právními předpisy.

S pozdravem

Ing. Jaroslava Poláková v. r.  
tajemnice