

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Veronika Číhalová

Žaloba proti nečinnosti správního orgánu

Bakalářská práce

Olomouc 2019

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma Žaloba proti nečinnosti správního orgánu vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 26. března 2019

.....
Veronika Číhalová

Na tomto místě bych ráda poděkovala Mgr. Petře Melotíkové, Ph.D. za cenné podněty a rady, včetně připomínek a v neposlední řadě i obrovskou trpělivost při vedení této práce. Stejně tak bych chtěla poděkovat své rodině a přátelům za podporu, kterou mi poskytli v průběhu studia.

Obsah

Seznam použitých zkratk	5
Úvod	6
1. Ochrana před nečinností správního orgánu	7
1.1. Správní orgán dle správního řádu	7
1.2. Pojem nezákonná nečinnost veřejné správy a její formy	8
1.2.1. Obecně k pojmům nečinnost a nezákonná nečinnost	8
1.2.2. Právní důsledky nezákonné nečinnosti a její formy	10
1.2.3. Právní ochrana před nezákonnou nečinností	12
2. Opatření proti nečinnosti dle správního řádu	15
2.1. Opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu	16
2.2. Vlastní úprava opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu	17
2.3. Další možnosti ochrany před nečinností dle správního řádu	18
3. Žaloba proti nečinnosti správního orgánu	20
3.1. Obecná charakteristika	20
3.1.1. Správní orgán dle soudního řádu správního	21
3.2. Žalobní legitimace	23
3.2.1. Aktivní žalobní legitimace	24
3.2.2. Pasivní žalobní legitimace	25
3.3. Podmínky přípustnosti žaloby	26
3.4. Lhůty pro podání žaloby a její náležitosti	28
3.4.1. Náležitosti žaloby	29
3.5. Rozhodnutí soudu o žalobě	31
Závěr	35
Seznam použitých zdrojů	37
Anotace/abstract	40
Klíčová slova/keywords	41

Seznam použitých zkratek

Soudní řád správní	Zákon č. 150/2002 Sb., o soudním řádu správním, ve znění pozdějších předpisů
Správní řád	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
Ústava	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
Listina	Usnesení České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
Občanský soudní řád	Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
Úmluva	Sdělení č. 209/1992 Sb., Federálního ministerstva zahraničních věcí, o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8

Úvod

Tato práce se věnuje žalobě proti nečinnosti správního orgánu. Nečinnost ve veřejné správě je velmi nežádoucí jev, který je nutný co nejvíce omezit, či dokonce odstranit. V českém právním řádu nalezneme mnoho prostředků ochrany proti nečinnosti ve veřejné správě včetně zmíněné žaloby proti nečinnosti.

Dle mého názoru je nečinnost správního orgánu problémem, kterým je nutno se zabývat, vzhledem k tomu, že nečinností dochází k porušování ústavně zaručených práv, především tedy práva na projednání věci bez zbytečných průtahů.

Cílem této práce je především představit jeden z prostředků obrany proti nečinnosti, tedy žalobu proti nečinnosti správního orgánu, včetně toho, co pojem nečinnost znamená. Výzkumnou otázkou této práce tedy je: Je žaloba proti nečinnosti správního orgánu účinným právním prostředkem k ochraně proti nečinnosti ve veřejné správě?

Práce je členěná do třech kapitol a několika podkapitol. V první kapitole se práce zabývá obecně pojmem a prostředky ochrany proti nečinnosti, tedy především tím, co znamená pojem nečinnost a nezákonná nečinnost, a také právními důsledky nečinnosti včetně její právní ochrany.

Druhá kapitola se zabývá tím, jaké jsou prostředky ochrany proti nečinnosti veřejné správy, a to těmi, které poskytuje správní řád, zejména v jeho ustanovení § 80.

Třetí nejobsáhlejší kapitola se již zabývá samotnou žalobou proti nečinnosti správního orgánu. V úvodu této kapitoly jsou zmíněny skutečnosti, které daly prvotní impuls k přijetí právní úpravy správního soudnictví takové, jakou ji známe dnes. Dále jsou v kapitole vymezeny další pojmy, které s žalobou úzce souvisí. Poté se již kapitola věnuje konkrétním ustanovením soudního řádu správního, jako žalobní legitimaci, náležitostmi žaloby, lhůtou pro podání žaloby a v neposlední řadě pak samotným rozhodnutím soudu o žalobě.

Při vypracovávání této práce budu vycházet především z právní úpravy, soudní judikatury a učebnicové a komentované literatury, jmenovitě tedy hlavně FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012. 323 s. a POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Leges, 2014. 1151 s.

Práce je vypracována na základě analýzy právní úpravy, judikatury a literatury vztahující se k tématu této bakalářské práce.

Práce bude vypracována k právnímu stavu v České republice ke dni 29. března 2019.

1. Ochrana před nečinností správního orgánu

1.1. Správní orgán dle správního řádu

Pro účely této kapitoly je nutné nejdříve definovat pojem **správní orgán**. Správní řád¹ v § 1 odst. 1 určuje rozsah působnosti zákona tím, že vymezuje orgány, na jejichž postup se zákon vztahuje. Pojem správní orgán (přesněji řečeno legislativní zkratka) se dělí do několika kategorií:

- „orgány moci výkonné,
 - orgány územních samosprávných celků,
 - jiné orgány,
 - právnické a fyzické osoby,
- pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.*“^{2 3}

Správní orgány se považují za jeden ze subjektů správního řízení a společně s účastníky řízení se označují za „*hlavní subjekty řízení*“.⁴

Co se týče **orgánů moci výkonné**, je otázkou, zda je možné pod tuto kategorii podřadit vládu a prezidenta republiky, jelikož je za orgány moci výkonné označuje samotná Ústava. Avšak vzhledem k účelu správního řádu a charakteru pravomocí těchto orgánů, které jsou upraveny především v Ústavě, se správní řád neužije, jelikož činnost těchto orgánů především spočívá v politickém řízení veřejné správy. Existují však výjimky, kdy vláda či prezident republiky rozhodují v konkrétních případech v oblasti veřejné správy, tudíž se na ně vztahují ustanovení správního řádu a dále je zde i možnost soudního přezkumu.⁵

Orgány územních samosprávných celků jsou správními orgány nehledě na to, zda vykonávají samostatnou či přenesenou působnost. Tyto orgány však mají v rámci správního řádu specifické postavení, vzhledem k zaručenému ústavnímu právu na samosprávu. Těmito orgány se především myslí obecní a krajské úřady, ačkoliv je možné, aby správním orgánem bylo např. i zastupitelstvo či rada. Správním orgánem mohou být také orgány městských obvodů či městských částí, ať už statutárních měst či hlavního města Prahy, i když správní řád výslovně hovoří o orgánech územních samosprávných celků. Správním orgánem naopak nemůže být

¹ zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

² VOPÁLKA, Vladimír. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 249.

³ Dále např. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 25 a násl.

⁴ Tamtéž, s. 260.

⁵ JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád: komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 6-8 (§ 1 odst. 1 Správního řádu).

konkrétní oddělení nebo odbor obecního či krajského úřadu, jelikož orgánem obce či kraje je pouze tento úřad jako celek.⁶

Za **jiné orgány** pak lze považovat tzv. nezávislé správní orgány, kterými může být např. Úřad pro ochranu osobních údajů či Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, dále však i právnické osoby, na které je delegován výkon veřejné správy zvláštními zákony.⁷

Právnickou osobou se rozumí např. komory zájmové samosprávy, Česká národní banka či zdravotní pojišťovny atd. V neposlední řadě pak za **fyzickou osobu** považujeme např. lesní strážce či rybářské strážce a další.⁸

1.2. Pojem nezákonná nečinnost veřejné správy a její formy

1.2.1. Obecně k pojmům nečinnost a nezákonná nečinnost

I přes to, že v dnešní době je problematice nečinnosti věnována větší pozornost, narozdíl od dob minulých, stále neexistuje legální definice tohoto pojmu. Ačkoliv správní řád, jakožto i ustanovení jiných právních předpisů⁹ upravují jednotlivá opatření proti nečinnosti a následnou realizaci, tedy odpovídající postup, vymezení tohoto pojmu je přenecháno soudní praxi a právní nauce.¹⁰

Úvodní ustanovení správního řádu říká, že „*tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy*“¹¹. Dále pokud budeme vycházet z obvyklých definic pojmu „veřejná správa“, které říkají, že „*veřejná správa je správou veřejných záležitostí realizovanou v zájmu veřejném a subjekty, které ji vykonávají, ji realizují jako právem uloženou povinnost, a to z titulu svého postavení veřejnoprávních subjektů*“,¹² dospějeme k závěru, že „činnost veřejné správy“ je jedním z pojmových znaků veřejné správy. Je však nutné zdůraznit, že činnost veřejné správy musí být vykonávána, ale taky má být vykonávána věcně správně a zároveň v souladu se zákonem, a to jak v hmotněprávní rovině, tak v té procesněprávní, kde se jedná především o konání ve lhůtách a bez zbytečných průtahů.

⁶ JEMELKA: *Správní řád...*, s. 6-7.

⁷ Tamtéž, s. 9-10.

⁸ Tamtéž, s. 10-11.

⁹ Např. § 16a zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰ PISKA, Jakub. *Ochrana před nečinností veřejné správy dle soudního řádu správního*. Olomouc, 2014, s. 9. Diplomová práce, Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta.

¹¹ zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 1 odst. 1

¹² PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 53.

Z toho vyplývá, že neaktivita nebo nečinnost vyjma případů, které právní úprava přímo předpokládá, není ve veřejné správě žádoucí.^{13 14}

Je nutné dodat, že nečinností správního orgánu se nerozumí pouze stav, kdy správní orgán nečiní žádné úkony, a to ať už v rámci správního řízení či jiného postupu. Jedná se také o situaci, kdy správní orgán nečiní úkony ve stanovených lhůtách.¹⁵ Soňa Skulová za nečinnost označuje situaci, kdy dochází k porušení zásady legality a jiných zásad dobré správy, nikoliv však aktivní činností správního orgánu, nýbrž „*nedostatkem aktivity v těch případech, ve kterých měl správní orgán realizovat příslušnou, zákonem předvídanou formu, činnosti, a to začasto ve stanovené lhůtě,*“ a tím, tedy „*navozuje stav nezákonnosti a nesprávného výkonu veřejné správy*“.¹⁶

Je zřejmé, že každou nečinnost veřejné správy nelze považovat za nečinnost nezákonnou, avšak nezákonnost je nutné pokládat za pojmový znak nečinnosti, což plyne jak z právní úpravy pojmu, tak i z širšího kontextu.¹⁷ Jak už bylo výše uvedeno, v některých případech zákon nečinnost připouští. Jedná se například o **institut správního uvážení**, tedy volnost úvahy správního orgánu, který může, ale nemusí jednat.¹⁸ To se týká situace, kdy není založen nárok dotčené osoby na jednání správního orgánu tedy tzv. *uvážení jednání*. Jde o situaci, kdy je správnímu orgánu přenechána vůle využít svou pravomoc či nikoliv.¹⁹ Zde však musí být přihlédnuto k zásadě legitimního očekávání, jelikož ani v takovýchto případech nelze akceptovat libovůli v jednání správního orgánu.²⁰ Nečinnost však nastane v případě, kdy správní orgán neoprávněně nevyužije svou pravomoc, která je mu ze zákona svěřena, a tedy nevyužije tzv. *uvážení volby*. Správní orgán je v takové situaci povinen „*vyvinout zákonem stanovený druh činnosti, zvolit jedno z více možných zákonných řešení*“.²¹

¹³ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 751 (§ 79 Soudního řádu správního).

¹⁴ PRŮCHA, Petr. Prostředky obrany před nečinností podle správního řádu. In KADEČKA, Stanislav a kol. (ed). *Nečinnost ve veřejné správě: sborník z mezinárodní konference*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012, s. 57-58.

¹⁵ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 693-694 (§ 80 správního řádu).

¹⁶ SKULOVÁ, Soňa. K ochraně před nečinností v novém správním řádu a jejím širším souvislostem. In KADEČKA, Stanislav. MAREK, David (ed). *Nový správní řád v praxi krajských úřadů: sborník ze zimní konference/workshopu*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007, s. 123-124.

¹⁷ SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 3. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017, s. 248.

¹⁸ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 36.

¹⁹ SKULOVÁ: *K ochraně před nečinností ...*, s. 124-125.

²⁰ zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 2 odst. 4

²¹ SKULOVÁ: *K ochraně před nečinností ...*, s. 124-125.

1.2.2. Právní důsledky nezákonné nečinnosti a její formy

Nezákonná nečinnost správního orgánu narušuje především **princip zákonnosti** (legality), jeden z nejdůležitějších principů ve veřejné správě. Dále však způsobuje porušení jiných zásad, jako princip právní jistoty a veřejné správy jako služby veřejnosti v souladu s principy tzv. dobré správy.^{22 23} Dochází také k porušení ústavně zaručených práv a svobod, zejména čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny,²⁴ které zaručují jednotlivci právo na projednání věci bez zbytečných průtahů a možnost domoci se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.²⁵ V neposlední řadě nečinnost zasahuje do práv zaručených mezinárodními smlouvami (čl. 6. odst. 1 Úmluvy).²⁶

Stanovením počátku nezákonné nečinnosti neboli momentu, od kterého je orgán nezákonně nečinný, je možné uskutečnit eventuální prostředky ochrany proti nečinnosti. Zde je pak přikládána velká důležitost lhůtám, které by měly být stanoveny přesně a jednoznačně. Dle názoru Kateřiny Frumarové lze nezákonnou nečinnost veřejné správy dělit s přihlédnutím ke lhůtám, stupni závažnosti nečinnosti a právním důsledkům, a to na **průtahy** a **absolutní nečinnost**. Průtahy je možné charakterizovat jako jednání správního orgánu, při kterém však překračuje lhůty stanovené právním předpisem (či lhůtu přiměřenou) pro toto jednání, tudíž výsledek tohoto jednání, tedy určitá forma realizace jeho povinnosti, nastává až po uplynutí lhůty. Jelikož správní orgán nejedná v souladu s právními předpisy, je nutné i tento způsob považovat za formu nečinnosti. Absolutní nečinností se rozumí situace, kdy správní orgán má ze zákona povinnost konat, ale nekoná, a to ani po uplynutí lhůty pro toto konání, tedy je zcela nečinný.²⁷

Můžou však nastat situace, kdy právní předpis stanoví pouze povinnost něco vykonat, ale výslovně nestanoví časový úsek, ve kterém má správní orgán konat. V takovém případě vzniká správnímu orgánu povinnost konat v tzv. **přiměřené lhůtě**.²⁸ Tato povinnost je stanovena v § 6 odst. 1 správního řádu, který říká, že správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů, tedy v zákonem stanovených lhůtách či ve lhůtě přiměřené, pokud nejsou stanoveny lhůty zákonné. Toto ustanovení se pak užije i při aplikaci zvláštní právní úpravy, vzhledem k §

²² SKULOVÁ: *K ochraně před nečinností ...*, s. 124-125.

²³ SEDLÁČEK, Stanislav. Možnosti ochrany před nečinností veřejné správy se zaměřením na právní úpravu zákona č. 150/2002 Sb. (soudní řád správní). *Státní zastupitelství*, 2009, roč. 7, č. 4, s. 22.

²⁴ SKULOVÁ: *K ochraně před nečinností ...*, s. 125.

²⁵ usnesení České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů, čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2

²⁶ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 37.

²⁷ Tamtéž, s. 37-38.

²⁸ Tamtéž, s. 38-39.

177 odst. 1 správního řádu, který stanoví, že se „základní zásady činnosti správních orgánů použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje“.²⁹ To tedy znamená, že se veřejná správa dopouští nezákonné nečinnosti v případech, kdy jedná vrchnostensky a zabezpečuje výkon části veřejné moci ve státě, i když je povinna vždy jednat bezodkladně a v příslušných lhůtách.³⁰

Vzhledem k tomu, že nezákonná nečinnost je kompletně nežádoucím jevem, je nutné, aby cílem demokratického právního státu bylo co největší odstranění jeho následků, a proto je tedy podstatné hledat příčiny tohoto jevu. Takových příčin může být několik, např. nevhodná organizace veřejné správy, nevyhovující zabezpečení z hlediska personálního (ať už co se týče kvalifikace či počtu zaměstnanců), nedostatek finančního zajištění, nedostatečné materiální vybavení, včetně informačních technologií a v neposlední řadě i neúplná legislativa. Odstraňováním těchto příčin postupně docílíme eliminaci problému nezákonné nečinnosti alespoň částečně.³¹

Nezákonná nečinnost však nemůže být ani z těchto důvodů akceptována a ospravedlňována³², jelikož dochází k porušení ustanovení čl. 38 odst. 2 Listiny,³³ tedy projednání bez zbytečných průtahů a taky k porušení čl. 36 odst. 1 Listiny,³⁴ ze kterého vyplývá právo na spravedlivý proces, ale také dle nálezu Ústavního soudu „právo, plynoucí z čl. 36 odst. 1 Listiny, totiž právo na řádný a spravedlivý proces, zahrnující v sobě nejen právo na spravedlivý způsob vedení procesu, ale také právo na trvání procesu až do jeho ukončení zákonem předpokládaným způsobem“.³⁵ Ústavní soud ČR se v jednom ze svých nálezů vyjádřil tak, že „nelze v demokratickém právním státě připustit takovýto postup soudů, neboť tím dochází k výraznému oslabení právní jistoty občanů a jejich důvěry v ochranu jejich základních ústavních práv ze strany orgánů státní moci. Průtahy, k nimž došlo v předmětné věci, nelze ničím omluvit ani zdůvodnit, v žádném případě tedy nelze akceptovat odůvodnění soudu, že příčinou průtahů je přetíženost senátu. Je třeba zdůraznit, že na občany nelze v žádném případě přenášet technickoorganizační problémy státních orgánů, zejména má-li to za následek porušení jejich základních ústavních práv“.³⁶

²⁹ zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů § 177 odst. 1

³⁰ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 39.

³¹ Tamtéž, s. 39-40.

³² náleze Ústavního soudu ze dne 12. ledna 1999, sp. zn. I. ÚS 209/98.

³³ usnesení České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů, čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2

³⁴ Tamtéž, čl. 36 odst. 1 a čl. 36 odst. 1

³⁵ náleze Ústavního soudu ze dne 25. září 1997, sp. zn. IV. ÚS 114/96.

³⁶ náleze Ústavního soudu ze dne 12. ledna 1999, sp. zn. I. ÚS 209/98.

1.2.3. Právní ochrana před nezákonnou nečinností

Pokud se veřejná správa dopustí nezákonné nečinnosti, nastávají určité právní důsledky. Ty by měly mít nejen úlohu v ochraně práv osob, které byly nečinností dotčeny, ale i v efektivní a včasné nápravě nezákonného stavu, který nezákonnou nečinností vznikl. Jelikož jde o jev nežádoucí, měl by zákonodárce usilovat o vytvoření legislativy zajišťující:

- maximální potlačení či dokonce odstranění možnosti vzniku nezákonné nečinnosti
- v případě vzniku nečinnosti odstranění tohoto stavu a obnovení dodržování zásad zákonnosti
- zaručení náhrady případné škody či nemotné újmy způsobené touto nečinností, popřípadě vyvození odpovědnosti příslušného subjektu za tuto nečinnosti.³⁷

Dle Kateřiny Frumarové lze „*právní ochranu před nezákonnou nečinností veřejné správy jako jednu z právních záruk zákonnosti ve veřejné správě vymezit jako soubor právních prostředků působících k ochraně před vznikem nezákonné nečinnosti, jakož i působících k odstranění již vzniklého stavu nečinnosti veřejné správy a důsledků tím způsobených, včetně zajištění náhrady takto způsobené škody či újmy a vyvození odpovědnosti příslušných subjektů*“.³⁸

Dostáváme se k tomu, že tyto právní prostředky ochrany před nezákonnou nečinností orgánů veřejné správy plní zejména tyto **funkce**:

- *preventivní* – účelem těchto prostředků je zamezení vzniku nezákonné nečinnosti, čímž může být z právního hlediska úprava lhůt, z hlediska mimoprávního pak dostačující personální, finanční a materiální zajištění výkonu veřejné správy,
- *výchovně-motivační* – působí zejména na subjekty, které by se případně nečinnosti mohly dopustit, a to jak svou existencí, eventuální realizací, tak i možnými důsledky,
- *nápravná* – užití většiny těchto prostředků spočívá v odstranění stavu nezákonné nečinnosti, společně s obnovením právního stavu zřízeném na základě dodržování zásady zákonnosti (může být realizováno přímo např. fikce rozhodnutí, či nepřímo např. Veřejný ochránce práv),
- *reparační a satisfakční* – tuto funkci zejména plní institut náhrady škody a nemajetkové újmy způsobené při výkonu veřejné moci průtahy, tedy nečinností,

³⁷ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 41-42.

³⁸ Tamtéž, s. 42.

- *represivní* – některé z prostředků mohou způsobovat subjektu, který je odpovědný za nečinnost, újmu jako například disciplinární odpovědnost pracovníků ve veřejné správě,
- *ochranná* – zakládá se na zajištění ochrany práv a oprávněných zájmů, a to jak adresátů, tak zájmů veřejných,
- *signalizační* – uplatnění těchto prostředků upozorňuje na porušení práva, tedy zásady zákonnosti.³⁹

Co se týče právního řádu České republiky, i ten zahrnuje celou řadu prostředků ochrany před nezákonnou nečinností veřejné správy. Mnoho z nich má ústavní základ, ty jsou pak konkretizovány v zákonech. Ostatní mají zakotvení v zákonech. Ty nejzásadnější prostředky ochrany před nezákonnou nečinností veřejné správy jsou:

- právní úprava lhůt,
- institut opatření proti nečinnosti (tzv. atrakce),
- fikce rozhodnutí,
- žaloba proti nečinnosti podle zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního,
- ústavní stížnost,
- Veřejný ochránce práv,
- stížnost a petice,
- náhrada škody a nemajetkové újmy za nesprávný úřední postup,
- správněprávní odpovědnost.⁴⁰

Je nutné, aby právní řád České republiky upravoval účinný a ucelený systém právní ochrany před nečinností, vzhledem k nežádoucímu a protiprávnímu jevu nezákonné nečinnosti.⁴¹

Je důležité, aby nečinnost nebyla vnímána pouze z toho hlediska, kdy správní orgán nekoná, ale i v situacích, ve kterých dochází k překračování zákonem stanovených lhůt. Přikláním se zde k názoru nutnosti dovést řízení do zákonem předpokládaného ukončení, a zároveň nemožnosti omlouvat nečinnost technickými či personálními problémy orgánu, který je nečinný. Je tedy vždy nutné zajistit takové podmínky, aby nedocházelo k porušování zákonů správním orgánem, tedy aby byly dodržovány stanovené lhůty.

³⁹ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 42.

⁴⁰ SEDLÁČEK: *Možnosti ochrany ...*, s. 23.

⁴¹ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 45.

Následující podkapitola se bude věnovat opatření proti nečinnosti podle správního řádu ve vztahu k žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, se kterou úzce souvisí a které je vyhrazena největší část této práce.

2. Opatření proti nečinnosti dle správního řádu

Samotná úprava opatření proti nečinnosti se ve správním řádu nachází ke konci úpravy správního řízení v prvním stupni, tedy přesněji v § 80 správního řádu, ačkoliv tato úprava souvisí i s dalšími ustanoveními správního řádu.⁴²

Pokud se podíváme do úvodních ustanovení správního řádu, konkrétně na základní zásady činnosti správních orgánů, můžeme zde v § 6 odst. 1 nalézt zásadu rychlosti a hospodárnosti postupů správních orgánů. Toto ustanovení říká, že správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů a dále odkazuje na užití ustanovení o ochraně před nečinností neboli na § 80 správního řádu, a to pro situace, kdy správní orgán nečiní úkony ve lhůtě zákonem stanovené, nebo ve lhůtě přiměřené, v případech, kdy není lhůta zákonná stanovena. V souladu s tímto ustanovením se ustanovení § 80 správního řádu o ochraně před nečinností užije jak na řízení v prvním stupni, tak na řízení o opravných a dozorcích prostředcích, dále však také při postupech dle části čtvrté, páté a šesté správního řádu, a v neposlední řadě i na nečinnost při vyřizování stížností dle § 175 správního řádu.⁴³ Co se týče lhůt zákonem stanovených, v případě vydávání rozhodnutí ve správním řízení použijeme ustanovení § 71 správního řádu, nebo toto ustanovení použijeme subsidiárně, pokud půjde o zvláštní druhy řízení, jelikož zde mohou být lhůty stanoveny odchylně. Lhůty k vydání jiných úkonů pak mohou být také upraveny ve zvláštních zákonech, jinak se použije podpůrně ustanovení části čtvrté správního řádu.⁴⁴ Toto ukládá správnímu orgánu povinnost za předpokladu splnění všech podmínek provést úkon „bez dalšího“,⁴⁵ což můžeme vykládat jako provedení úkonu bez zbytečných odkladů. V případech, kdy však zákonná lhůta stanovena není, je nutné vyházet z toho, že správní orgán je povinen jednat ve lhůtě přiměřené, která je u konkrétních druhů činnosti otázkou soudní praxe a judikatury.⁴⁶

Ochranu před nečinností správního orgánu dále upravuje zákon č. 150/2002 Sb., o soudním řádu správním, který zřizuje tzv. žalobu proti nečinnosti. Podmínkou pro uplatnění této žaloby je bezvýsledné vyčerpání prostředků, které příslušný procesní předpis platný pro konkrétní řízení správního orgánu stanoví k ochraně před nečinností.⁴⁷ Ustanovení § 80 odst. 3 správního řádu zakládá možnost účastníka řízení po uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí využít žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti.

⁴² SKULOVÁ: *K ochraně před nečinností ...*, s. 130-131.

⁴³ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 73.

⁴⁴ SKULOVÁ: *K ochraně před nečinností ...*, s. 127.

⁴⁵ zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 155 odst. 2

⁴⁶ SKULOVÁ: *K ochraně před nečinností ...*, s. 127.

⁴⁷ Tamtéž, s. 130.

2.1. Opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu

Účelem opatření proti nečinnosti podle ustanovení § 80 správního řádu je především poskytnutí konkrétních právních prostředků, které mají sloužit proti již vzniklé nečinnosti, nebo proti nečinnosti bezprostředně hrozící.⁴⁸

Ochrana před nečinností dle citovaného ustanovení poskytuje podle zásady dispoziční možnost účastníka řízení podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti. Tato úprava je zároveň i výrazem dozorové a kontrolní funkce nadřízeného správního orgánu.^{49 50}

Opatření proti nečinnosti přísluší nadřízenému správnímu orgánu v případě, kdy správní orgán nevydá rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě. Nadřízený správní orgán učiní opatření proti nečinnosti z moci úřední a to, jakmile se o tom dozví.⁵¹ Zákonnou lhůtou se v tomto případě rozumí buďto lhůta stanovená § 71 správního řádu, či lhůta pro vydání rozhodnutí stanovena zvláštním zákonem odchylně od správního řádu. Co se lhůt týče, vydání rozhodnutí v zákonné lhůtě není vnímáno pouze podle § 71 odst. 3 správního řádu, či ustanovení podle zvláštního předpisu, ale i v případě, kdy má být rozhodnutí vydáno bez zbytečného odkladu, jak je uvedeno v § 71 odst. 1.⁵² Zde je však nutné přihlídnout k příčinám průtahů, neboť dle Ústavního soudu „*důležitým hlediskem při posuzování průtahů v řízení je skutečnost, zda jsou průtah způsobeny pouze státní mocí (soudem) nebo jsou zapříčiněny i samotným jednáním účastníků řízení či stěžovatele*“⁵³ V ustanovení § 80 odst. 1 správního řádu je uvedeno „rozhodnutí ve věci“, z čehož plyne, že ochrany proti nečinnosti se nelze domoci, pokud správní orgán rozhoduje formou unesení, které nemá povahu rozhodnutí ve věci.⁵⁴

Dále nadřízený správní orgán učiní opatření proti nečinnosti i v případě, pokud příslušný správní orgán nezahájí řízení do 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení.⁵⁵ V tomto případě spočívá nečinnost v tom, že nebylo správním orgánem zahájeno řízení z moci úřední, ačkoliv tak měl učinit. Zde však nelze uplatnit ustanovení § 80 odst. 3, dle kterého se účastník může domáhat žádostí opatření proti nečinnosti, jelikož zde není žádný účastník a zároveň není splněna druhá podmínka tohoto ustanovení, které vyžaduje nevydání rozhodnutí v zákonné lhůtě.⁵⁶

⁴⁸ SKULOVÁ: *Správní právo ...*, s. 258.

⁴⁹ SKULOVÁ: *K ochraně před nečinností ...*, s. 131.

⁵⁰ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 73.

⁵¹ zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 80 odst. 1

⁵² VEDRAL: *Správní řád ...*, s. 695 (§ 80 odst. 1).

⁵³ náleží Ústavního soudu ze dne 3. srpna 2004, sp. zn. I. ÚS 332/04, bod 4.

⁵⁴ VEDRAL: *Správní řád ...*, s. 694 (§ 80 odst. 1).

⁵⁵ zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 80 odst. 2

⁵⁶ VEDRAL: *Správní řád ...*, s. 697 (§ 80 odst. 1).

2.2. Vlastní úprava opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu

Správní řád upravuje čtyři typy opatření proti nečinnosti, které však nemají stejnou možnost uplatnění.

První možnost je **příkaz** nadřízeného správního orgánu vůči podřízenému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí.⁵⁷ Je nutné, aby lhůta sloužící k učinění nápravy nebo vydání rozhodnutí byla přiměřená k okolnostem případu.⁵⁸ Nadřízený správní orgán vydá příkaz, který je projevem vnitřního vztahu mezi orgány, nejedná se o usnesení ani rozhodnutí.⁵⁹

Druhou možností je, že nadřízený správní orgán usnesením převezme věc a rozhodne namísto nečinného správního orgánu.⁶⁰ Jedná se o tzv. **atrakci**, jejímž důsledkem je, že nadřízený správní orgán rozhoduje jako prvostupňový orgán, což znamená možnost podat opravný prostředek proti takovému rozhodnutí. Toto však nelze užít v případech nečinnosti ministerstev či ústředně správních úřadů.⁶¹ Nakonec takový prostředek nelze užít ani vůči územně samosprávným celkům při výkonu samostatné působnosti⁶² jelikož je zde chráněna samostatná působnost, tedy ústavně garantované právo na samosprávu.^{63 64}

Třetí možností je, že nadřízený správní orgán usnesením pověří jiný správní orgán ve svém správním obvodu vedením řízení,⁶⁵ tedy tzv. **delegace**. Zde dochází ke změně místní působnosti,⁶⁶ ale stále platí, že pověřený správní orgán musí být věcně příslušný.⁶⁷ Ani tato možnost nemůže být uplatněna na územní samosprávný celek, který rozhoduje v samostatné působnosti.⁶⁸

Poslední možností je tzv. **prolongace** – tedy usnesením nadřízený orgán přiměřeně prodlouží lhůtu pro vydání rozhodnutí, pokud je možné předpokládat, že správní orgán v prodloužené lhůtě vydá rozhodnutí ve věci. Takový postup však musí být pro účastníky výhodnější a zároveň je nutné přihlídnout ke lhůtám v § 71 odst. 3.⁶⁹ Z tohoto plyne, že

⁵⁷ zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 80 odst. 4

⁵⁸ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 81.

⁵⁹ VEDRAL: *Správní řád ...*, s. 702 (§ 80 odst. 4).

⁶⁰ zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 80 odst. 4

⁶¹ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 81.

⁶² zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 80 odst. 5

⁶³ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 82.

⁶⁴ ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, čl. 8

⁶⁵ zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 80 odst. 4

⁶⁶ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 82.

⁶⁷ VEDRAL: *Správní řád ...*, s. 703 (§ 80 odst. 4).

⁶⁸ zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 80 odst. 5

⁶⁹ Tamtéž, § 80 odst. 4

nadřízený správní orgán má možnost „prodloužit“, nikoliv prodlužovat lhůtu, tudíž toto lze provést pouze jednou, nikoliv opětovně.⁷⁰

O atrakci, delegaci a prolongaci se vydává usnesení, které se oznamuje nečinnému orgánu, účastníkům řízení podle § 27 odst. 1 a v případě delegace i pověřenému správnímu orgánu. Ostatní účastníci jsou vyrozuměni veřejnou vyhláškou. Proti usnesení je možné podat odvolání, které nemá odkladný účinek.⁷¹

2.3. Další možnosti ochrany před nečinností dle správního řádu

Mimo ustanovení § 80 správního řádu přispívají k ochraně proti nečinnosti i další instituty správního řádu. Pro příklad je možné uvést § 42 správního řádu, který upravuje přijímání podnětů k zahájení řízení. Na toto ustanovení navazuje § 137 odst. 1, který opravňuje správní orgány požadovat vysvětlení k prověření oznámení, ostatních podnětů a vlastních zjištění. Správní orgán pak musí zahájit řízení ex offa do 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňující zahájení řízení z moci úřední, jinak učiní opatření proti nečinnosti nadřízený správní orgán ex offa.^{72 73}

Dále je možné zmínit i § 58 a násl. správního řádu, který upravuje **zajištění účelu a průběhu řízení**. Již z tohoto vyplývá, že hlavním cílem bude zajištění řádného průběhu správního řízení, tedy jednat bez průtahů a v zákonných, popřípadě přiměřených lhůtách.⁷⁴

Pokud jde o problematiku **dožádání**, správní řád upravuje otázku lhůt pro provedení dožádání. Správní orgán je povinen provést dožádání bezodkladně, pokud to však nelze, provede ho ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení dožádání. Pokud však správní orgán nemůže lhůtu dodržet, může jemu nadřízený správní orgán lhůtu prodloužit o dobu nezbytně nutnou.⁷⁵ Tato formulace se již nezabývá důvody, které by měly ospravedlňovat prodloužení zákonné lhůty, nebo třeba maximální dobu, o kterou lze tuto lhůtu prodloužit.⁷⁶

Jeden z důležitých institutů pak tvoří možnost vydání **mezitímního rozhodnutí**, kterým se rozhodne o základu věci, nebo **rozhodnutí v části věci**, kterým se rozhodne jen o právních poměrech některých účastníků nebo jen o některých právech a povinnostech, o kterých se v řízení rozhoduje.⁷⁷ Účastník řízení se podle správního řádu může vydání těchto rozhodnutí

⁷⁰ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 82.

⁷¹ Tamtéž

⁷² Tamtéž, § 80 odst. 2

⁷³ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 83.

⁷⁴ Tamtéž

⁷⁵ zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 13 odst. 3

⁷⁶ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 84.

⁷⁷ zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 148 odst. 1

dožadovat v rámci své žádosti podle § 80 odst. 3 správního řádu. Nadřízený správní orgán pak může přikázat vydání těchto rozhodnutí, či je vydat sám.⁷⁸ K rychlejšímu řízení pak přispívá i možnost vydat příkaz, či příkaz na místě.⁷⁹

Dle mého názoru nad úpravou ochrany před nečinností dle § 80 správního řádu zůstává mnoho otázek. Co se týče účastníka řízení, který může podat žádost, není jasné, k jakému orgánu má žádost směřovat, zda je nutné ji podat v určité lhůtě a v neposlední řadě také, jaká je účinnost žádosti v případě, že nečinným orgánem je například ministerstvo či jiný ústřední správní úřad. Domnívám se, že by bylo neúčelné podávat žádost orgánu, který je nečinný, a tedy by žádost měla směřovat přímo k nadřízenému správnímu orgánu.

⁷⁸ zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 148 odst. 3

⁷⁹ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 84-85.

3. Žaloba proti nečinnosti správního orgánu

Žaloba proti nečinnosti je upravena v zákoně č. 150/2002 Sb., o soudním řádu správním v ustanovení § 79 a násl. Před přijetím tohoto zákona však prostředek soudní ochrany proti nečinnosti v podobě žaloby proti nečinnosti správního orgánu chyběl. Na tento nedostatek často poukazovala judikatura soudů.⁸⁰ Je možné například zmínit rozhodnutí Vrchního soudu v Praze, který sdělil, že „soud nemá možnost ukládat správnímu orgánu, aby ve věci rozhodl, neboť v části páté o. s. ř. upravující správní soudnictví žaloba na nečinnost správního orgánu zakotvena není a rozhodování o takové žalobě nespadá do pravomoci soudu“.⁸¹ Dále se k tomuto také vyjádřil Ústavní soud, který správní soudy v tomto zastupoval, jelikož jeho výklad pojmu „zásah orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod“ zahrnoval i nečinnost orgánů veřejné moci, protože tímto dochází k porušení ustanovení čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, tedy práva na projednání věci bez zbytečných průtahů.⁸² Jedním ze svých nálezů se pak Ústavní soud vyslovil, že „současná úprava správního soudnictví vykazuje závažné ústavněprávní deficity. Především nejsou některé aktivity veřejné správy, stejně jako její případná nečinnost, pod kontrolou soudní moci vůbec.“ Tento nález se týkal části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, která tehdy upravovala správní soudnictví a vykazovala dle Ústavního soudu „závažné ústavněprávní deficity“, tudíž byla tímto nálezem celá část pátá občanského soudního řádu zrušena.⁸³ Z tohoto nálezu dále vyplývá, že si Ústavní soud zjistil, že již probíhají legislativní práce na nové zákonné úpravě správního soudnictví, která by v případě přijetí Parlamentem ČR měla nabýt účinnosti 1.1.2003, tudíž pátou část zákona zrušil dnem 31.12.2002. Toto byl tedy impuls Ústavního soudu k přijetí reformy správního soudnictví.⁸⁴

3.1. Obecná charakteristika

Žaloba proti nečinnosti správního orgánu je považována za jednu z modalit tzv. **obecné správní žaloby**. Tento pojem není ani v soudním řádu správním ani v občanském soudním řádu výslovně definován, tudíž je vymezení tohoto pojmu přenecháno soudní judikatuře a právní nauce. Obecnou správní žalobu můžeme tedy vymezit, jako „*nástroj, který otevírá cestu k soudu osobám, které jsou postiženy či ohroženy potencionálně deliktním (protiprávním)*

⁸⁰ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 111.

⁸¹ usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 7. listopadu 1995, sp. zn. Na 276/95.

⁸² FRUMAROVÁ, Kateřina. Ústavní stížnost pro nezákonnou nečinnost orgánů veřejné správy. *Právní rádce*, 2003, roč. 11, č. 9, s. 38.

⁸³ nález Ústavního soudu ze dne 27. červen 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99.

⁸⁴ MIKULE, Vladimír. SLÁDEČEK, Vladimír. Nad nálezem Ústavního soudu, kterým byla zrušena úprava správního soudnictví. *Bulletin advokacie*, 2002, č. 10, s. 61-62.

chováním vykonavatelů veřejné správy“.⁸⁵ Deliktním chováním můžeme rozumět také nezákonnou nečinnost správního orgánu.⁸⁶ Ačkoliv ve správním soudnictví nacházíme různorodé správní žaloby, jsou to především modalities obecné správní žaloby, na kterých je vázána účinnost práva na soudní ochranu v oblasti správního práva. Podle Richarda Pomahače rozlišujeme čtyři podoby obecné správní žaloby a to:

- substituční žalobu,
- žalobu na neplatnost rozhodnutí,
- žalobu proti ohrožení,
- a v neposlední řadě také žalobu proti nečinnosti.⁸⁷

Žaloba proti nečinnosti spadá svou povahou tedy do rodu žalob na splnění právní povinnosti.⁸⁸ Tento typ žaloby spočívá v zabezpečení ochrany subjektivních veřejných práv fyzických a právnických osob a to před:

- **přímou nečinností správního orgánu**, tedy v případech, kdy je správní orgán nečinný z důvodu tvrzení absolutního nedostatku kompetence veřejné správy, tudíž zde nemůže vzniknout kompetenční spor, nebo je správní orgán nečinný v důsledku nevydání rozhodnutí, jak mu právní předpis ukládá, nýbrž věc vyřídí jinou formou (například informací či stanoviskem), popřípadě správní orgán věc bezdůvodně odloží či dokonce řízení zastaví a to bez vydání rozhodnutí, ale i v případech, kdy je správní orgán nečinný z jiných důvodů, či dokonce bezdůvodně,
- **nedůvodnými průtahy**, kterými je způsobeno nevyřízení věci v zákonem stanovené lhůtě.^{89 90}

3.1.1. Správní orgán dle soudního řádu správního

Pro účely soudního řádu správního je definován správní orgán jako:

- „*orgán moci výkonné*,
- *orgán územního samosprávního celku*,

⁸⁵ POMAHAČ, Richard. Modalities obecné správní žaloby. *Justiční praxe*, 2002, roč. 50, č. 3, s. 100-101.

⁸⁶ FRUMAROVÁ, Kateřina. Nový prostředek obrany proti nečinnosti veřejné správy. *Právní rádce*, 2003, roč. 11, č. 1, s. 38.

⁸⁷ POMAHAČ: *Modalities obecné správní ...*, s. 101.

⁸⁸ Tamtéž, s. 104.

⁸⁹ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu*. Praha: Linde, 2005, s. 91.

⁹⁰ důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb., o soudním řádu správním, ve znění pozdějších předpisů

- *fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy“.*⁹¹

Orgánem moci výkonné se rozumí především správní úřad zřízený čl. 79 odst. 1 Ústavy jako organizační složka státu vymezená k výkonu státní správy.⁹² Dále může být správním orgánem také Prezident republiky, který je orgánem moci výkonné a v určitých případech je považován za správní orgán ve smyslu ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního.⁹³ ⁹⁴ Dalšími orgány, které jsou pokládány za správní orgán ve smyslu citovaného ustanovení soudního řádu správního, jsou jak vláda, tak i veřejné sbory, eventuelně i jejich organizační složky jako např. Policie ČR nebo Vězeňská služba ČR, ale i další orgány státu.⁹⁵ Nejvyšší kontrolní úřad je z materiálního hlediska také orgánem veřejné správy, a to v případech, kdy vykonává kontrolu dle zákona o Nejvyšším kontrolním úřadě.⁹⁶ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu jsou pokládáni za správní orgány i předsedové a místopředsedové soudů v případě, kdy vystupují jako orgány státní správy.⁹⁷ V neposlední řadě může být za správní orgán dle soudního řádu správního považována i Poslanecká sněmovna, a to pokud rozhoduje o návrhu na znovuoobnovení činnosti politické strany.⁹⁸

Orgánem územního samosprávného celku se pak rozumí orgán obce nebo kraje při výkonu jak územní samosprávy, tak státní správy, pokud mu byl vzhledem k čl. 105 Ústavy výkon státní správy svěřen zákonem. Nejedná se tedy o územní samosprávný celek ve smyslu veřejnoprávní korporace.⁹⁹

Pod třetí okruh subjektů spadají např. profesní neboli zájmové samosprávné komory, včetně jejich orgánů, jako i fyzické osoby vykonávající funkci strážce. V případě autoritativního rozhodování zde spadá také Burza cenných papírů, také včetně svých orgánů.¹⁰⁰

⁹¹ zákon č. 150/2002 Sb., o soudním řádu správní, ve znění pozdějších předpisů, § 4 odst. 1 písm. a)

⁹² MIKULE, Vladimír. In HENDRYCH: *Správní právo ...*, s. 376.

⁹³ POTĚŠIL: *Soudní řád správní ...*, s. 39 (§ 4 odst. 1 písm. a).

⁹⁴ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. května 2008, sp. zn. 4 Ans 9/2007.

⁹⁵ MIKULE, Vladimír. In HENDRYCH: *Správní právo ...*, s. 376.

⁹⁶ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. září 2007, sp. zn. 9 Aps 1/2007.

⁹⁷ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. listopadu 2015, sp. zn. 4 As 173/2015.

⁹⁸ MIKULE, Vladimír. In HENDRYCH: *Správní právo ...*, s. 376.

⁹⁹ Tamtéž

¹⁰⁰ Tamtéž

3.2. Žalobní legitimace

Žalobu proti nečinnosti upravuje soudní řád správní v § 79 a násl. V § 79 odst. 1 soudního řádu správního nalezneme možnost „*domáhat se touto žalobou, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení*“.^{101 102}

Definici pojmu **rozhodnutí** pak nalezneme přímo v soudním řádu správním, který říká, že jde o „*úkon správního orgánu, kterým se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti*“.¹⁰³ Ustanovení však jasně hovoří o rozhodnutí ve věci samé, tedy o **meritorním rozhodnutí**.¹⁰⁴ K tomu se vyjádřil Krajský soud v Hradci Králové v jednom ze svých rozhodnutí, ve kterém uvedl, že se „*nelze domáhat uložení povinnosti vydat jakékoliv rozhodnutí či jakékoliv osvědčení, ale jen ta rozhodnutí a osvědčení, která lze považovat za správní akty jako výsledky činnosti správních orgánů při výkonu veřejné správy*“. Dále k tomuto uvedl, že se musí „*jednat o takové rozhodnutí, které je správní orgán oprávněn vydat ve věci samé, tj. materiální správní akt upravující hmotněprávní postavení účastníků správního řízení (§ 79 odst. 1 s. ř. s.)*“, které se „*vyznačuje příslušnými náležitostmi tohoto správního aktu*“.¹⁰⁵ Z tohoto rozhodnutí také plyne, že se žalobou nelze domáhat vydání procesního rozhodnutí, jelikož ustanovení § 79 odst. 1 soudního řádu správního, které vyžaduje vydání rozhodnutí ve věci samé, tudíž nelze požadovat od správního orgánu pokračování v řízení.¹⁰⁶ V řízení o žalobě „*není soud oprávněn posuzovat formální náležitosti již vydaných rozhodnutí, ale pouze, zda existuje povinnost správního orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé*“ a dále soud „*není oprávněn správní orgán zavázat k vydání rozhodnutí určitého obsahu, tj. k tomu, jak konkrétně má být činný*“.¹⁰⁷

Co se týče **osvědčení**, tento pojem nemá legální definici, tudíž je nutné vycházet z judikatury a právní nauky.¹⁰⁸ Osvědčení je jiným úkonem správního orgánu, kterým se potvrzují skutečnosti, které jsou v něm uvedeny. Je také veřejnou listinou, kdy zde platí presumpce správnosti, což znamená, že obsah osvědčení je shodný se skutečností. Je možné jej vyvrátit pouze důkazem opaku, nelze tedy užít formální opravný prostředek.¹⁰⁹ Nejedná se o správní akt, i když v minulosti bylo osvědčení vzhledem k jeho právnímu významu považováno

¹⁰¹ zákon č. 150/2002 Sb., o soudním řádu správním, ve znění pozdějších předpisů, § 79 odst. 1

¹⁰² FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 113.

¹⁰³ zákon č. 150/2002 Sb., o soudním řádu správním, ve znění pozdějších předpisů, § 65 odst. 1

¹⁰⁴ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 113.

¹⁰⁵ rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. srpna 2004, sp. zn. 52 Ca 28/2004.

¹⁰⁶ Tamtéž

¹⁰⁷ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2004, sp. zn. 7 Afs 33/2003.

¹⁰⁸ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 114.

¹⁰⁹ STAŠA, Josef. In HENDRYCH: *Správní právo ...*, s. 192.

za rozhodnutí. Nyní je však nutné rozlišovat mezi osvědčením a deklaratorními správními akty, mezi nimiž je velmi úzká hranice. V případě osvědčení není o věci sporu ani jiné pochybnosti, a tudíž není potřeba při vydávání vykládat neurčité právní pojmy či užít správního uvážení, na rozdíl od deklaratorních správních aktů.¹¹⁰ Při posuzování, zda jde o osvědčení či deklaratorní správní akt, je však nutné brát v úvahu skutečnou povahu úkonu správního orgánu, a nikoliv pouze formální podobu nebo i označení, které může být zavádějící.¹¹¹

Nejvyšší správní soud se také vyjádřil k tomu, kdy má správní soud posuzovat, zda je správní orgán nečinný, a došel k závěru, že „*ustanovení § 79 s. ř. s. vymezuje okruh tvrzení, která musí žalobce uplatnit, aby jeho procesní úkon (žaloba) měl zamýšlené účinky, tj. dal vzniknout příslušnému procesně-právnímu vztahu, a vedl soud k rozhodnutí směřujícímu k ochraně veřejného subjektivního práva, v daném případě práva na vydání rozhodnutí či osvědčení správního orgánu. V průběhu řízení se poté zkoumá, zda žalobce tvrzenou věcnou legitimaci k podání žaloby skutečně měl, resp. zda se žalovaný tvrzené nečinnosti dopustil, zda je tedy skutečně věcně pasivně legitimován. V tomto smyslu je třeba institut aktivní legitimize chápat v tradičním pojetí jako oprávnění vyplývající z hmotného práva; má ji ten z účastníků, komu svědčí právo nebo povinnost, o něž se v řízení jedná. Rozšířený senát tedy uzavřel, že posouzení toho, **zda je správní orgán nečinný ve smyslu § 79 s. ř. s., je otázkou důvodnosti žaloby (součástí rozhodnutí ve věci samé), nikoliv otázkou existence podmínek řízení.***“¹¹²

Žalobou proti nečinnosti správního orgánu je poskytována ochrana subjektivnímu veřejnému právu procesnímu, tedy aby byla věc projednána a rozhodnuta v rámci řádné lhůty a tedy, dle Nejvyššího správního soudu „*ochranu proti nečinnosti nelze odeprít pouze z toho důvodu, že hmotněprávní nárok je povahy soukromoprávní*“.¹¹³ Důležité tedy je to, že správní orgán nevydal osvědčení či rozhodnutí, nikoliv však, jakou povahu věc má (tj. soukromoprávní či veřejnoprávní).¹¹⁴

3.2.1. Aktivní žalobní legitimize

Žalobcem bude v případě žaloby proti nečinnosti správního orgánu účastník řízení, kterým se rozumí „*fyzická nebo právnická osoba, která se domáhá vydání rozhodnutí ve věci samé, nebo vyhotovení osvědčení podle příslušného zvláštního předpisu*“.¹¹⁵ Jelikož se touto žalobou lze domáhat pouze subjektivních veřejných práv, nemůže být žalobcem osoba, která

¹¹⁰ VEDRAL: *Správní řád ...*, s. 1220 (§ 154).

¹¹¹ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 114.

¹¹² usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. září 2010, sp. zn. 7 Ans 5/2008.

¹¹³ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. července 2004, sp. zn. 5 As 31/2003.

¹¹⁴ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 115.

¹¹⁵ TĚMÍN, Tomáš. Žaloba proti nečinnosti správního orgánu. *Bulletin advokacie*, 2004, č. 3, s. 28.

nespadá ani pod jednu z definic účastníků řízení dle správního řádu, to znamená například oznamovatel. Nelze se tedy domáhat něčeho, co není právem, nebo osobou, které zákon nepřiznává žádné právo. Správní orgán bude aktivně legitimován pouze tehdy, pokud mu právní předpis správního práva postavení účastníka řízení přizná.¹¹⁶

V § 33 odst. 3 soudního řádu správního je upravena procesní způsobilost účastníka řízení, tedy „*schopnost účastníka samostatně činit v řízení úkony v tom rozsahu, v jakém má způsobilost vlastními úkony nabývat práva brát na sebe povinnosti*“. Procesní způsobilost je dále přiznána i správnímu orgánu a osobě, která „*je podle zákona oprávněna podat návrh*“.¹¹⁷ „*Nedostatek procesní způsobilosti však nebrání účastenství v soudním řízení*“, je však nutné, aby takový účastník řízení, který nemá dostatek procesní způsobilosti, byl zastoupen zákonným zástupcem podle § 35 odst. 1.¹¹⁸

3.2.2. Pasivní žalobní legitimace

Pasivní legitimace je v zákoně stanovena tak, že „*žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení*“.¹¹⁹ Definice správního orgánu podle soudního řádu správního je vymezena v rámci této kapitoly v podkapitole číslo 2.1.1. této práce. Nejvyšší správní soud v jednom ze svých usnesení uvedl, že „*pokud žaloba tvrdí, že správní orgán je nečinný a domáhá se, aby správnímu orgánu byla uložena povinnost vydat rozhodnutí, je z toho třeba vycházet, i když by povinnost k činnosti objektivně neexistovala. Tato skutečnost má význam při věcném posuzování žaloby, nikoli při rozhodování o procesních otázkách.*“¹²⁰ To tedy znamená, že pasivní legitimace je určena tvrzením žalobce v žalobě a z tohoto je pak třeba vycházet.¹²¹ Tím, zda má žalovaný povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení se soud zabývá teprve při samotném meritorním posuzování žaloby, tudíž nejde ani o procesní otázku, ani o splnění podmínek řízení.¹²² Dále také z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že „*v řízení o ochraně před nečinností správního orgánu lze uložit povinnost ve věci samé jen tomu, kdo je účastníkem tohoto řízení. Účastníkem na straně žalované je pak správní orgán (a jen ten), který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení (§ 79 odst. 2 s. ř. s.).*“¹²³

¹¹⁶ TĚMÍN: *Žaloba proti nečinnosti ...*, s. 28.

¹¹⁷ zákon č. 150/2002 Sb., o soudním řádu správním, ve znění pozdějších předpisů, § 33 odst. 3

¹¹⁸ BRUS, Martin. In POTĚŠIL: *Soudní řád správní ...*, s. 206 (§ 33 odst. 3).

¹¹⁹ zákon č. 150/2002 Sb., o soudním řádu správním, ve znění pozdějších předpisů, § 79 odst. 2

¹²⁰ usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. dubna 2003, sp. zn. Na 249/2003.

¹²¹ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 120.

¹²² POTĚŠIL: *Soudní řád správní ...*, s. 758-759 (§ 79).

¹²³ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. listopadu 2004, sp. zn. 3 Ans 2/2004.

Co se týče osob zúčastněných na řízení v případě žaloby proti nečinnosti správního orgánu, § 34 odst. 1 soudního řádu správního říká, že „*osobami zúčastněnými na řízení jsou osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozsudku, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat*“.¹²⁴ Z tohoto sice vyplývá, že se toto ustanovení užije pouze v případě, pokud se žalobce domáhá žalobou vydání rozhodnutí, ale Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „*ustanovení § 34 odst. 1 soudního řádu správního je však třeba analogicky aplikovat také na řízení o žalobách na ochranu proti nečinnosti, jimiž se žalobce domáhá vydání osvědčení*“.¹²⁵ Dále však Nejvyšší správní soud argumentuje, že „*ani v takovýchto případech totiž není vyloučeno, že mohou existovat subjekty, jejichž práva byla především nevydáním 1 Ans/2007-244 osvědčení dotčena. Trvání na doslovném výkladu by tak v mnoha případech vedlo k nepřipustnému odepření práva na přístup k soudu*“.¹²⁶

3.3. Podmínky přípustnosti žaloby

Jednou ze stěžejních podmínek pro podání žaloby proti nečinnosti je bezvýsledné vyčerpání všech opravných prostředků, které příslušná právní úprava v rámci správního řízení poskytuje.¹²⁷

Dle názoru Nejvyššího správního soudu je nutné nejdříve **bezvýsledně vyčerpat procesní prostředky, které jsou ve správním řízení v dispozici žalobce**. Tato podmínka vychází z pojetí českého správního soudnictví, jenž se zakládá na „*subsidiaritě ochrany veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob ve správním soudnictví oproti ochraně, která je těmto právům poskytována v rámci veřejné správy*“.¹²⁸ Soudní řád správní v ustanovení § 5 uvádí obecně zásadu, že se „*lze ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon, a to v případě, pokud tento, nebo jiný zákon nestanoví jinak*“.¹²⁹ Tato zásada je pak v ustanovení § 79 odst. 1 konkretizována pro žalobu proti nečinnosti správního orgánu, a to jako „*bezvýsledné*

¹²⁴ zákon č. 150/2002 Sb., o soudním řádu správním, ve znění pozdějších předpisů, § 34 odst. 1

¹²⁵ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. srpna 2007, sp. zn. 1 Ans 3/2007.

¹²⁶ Tamtéž

¹²⁷ SEDLÁČEK, Stanislav. *Soudní kontrola veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 57.

¹²⁸ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. října 2007, sp. zn. 7 Ans 1/2007.

¹²⁹ zákon č. 150/2002 Sb., o soudním řádu správním, ve znění pozdějších předpisů, § 5

vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu“.^{130 131}

Za „bezvýsledné vyčerpání“ prostředků podle § 79 odst. 1 se sporně považuje i reakce nadřízeného správního orgánu na žádost účastníka způsobem podle § 80 odst. 4 správního řádu, a to především „*přiměřeným prodloužením zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí*“.¹³² Ne vždy však tato opatření přinesou žádoucí účinek. Je tedy nutné počkat na to, jaký výsledek bude mít provedené opatření proti nečinnosti, a také vyčkat uplynutí lhůty pro učinění těchto opatření. V případě, kdy tato opatření neposkytnou nápravu, dochází k „*vyčerpání všech možných prostředků, které poskytuje právní úprava platná pro správní řízení*“¹³³ a je tedy možné podle § 79 odst. 1 podat žalobu proti nečinnosti správního orgánu.¹³⁴

Co se týče další podmínky pro podání žaloby, jedná se o negativní předpoklad, že „*zvláštní zákon nespojuje s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek*“. Pojem fikce není definován v zákoně, tudíž je nutné vycházet z právní nauky a soudní judikatury.¹³⁵ „*Fikce je zákonem uměle konstruovaná skutečnost, která nemá oporu v realitě, s níž však zákon spojuje právní následky, jako by byla existovala.*“¹³⁶ Je možné hovořit o fikci či nevyvratitelné domněnce. V prvním případě se předpokládá, že správní akt nebyl vydán, ve druhém případě se vychází z toho, že správní akt nebyl oznámen, ačkoliv mohl být vydán.¹³⁷ Mezi těmito pojmy však v praxi není nalézán rozdíl.¹³⁸ Je možné také rozlišovat z hlediska obsahu **fikci pozitivní** či **negativní**. V případě pozitivního správního aktu se jedná o vyhovění žádosti či návrhu, negativní správní akt je vnímán jako zamítnutí žádosti.¹³⁹ Je však nutné brát v úvahu, aby bylo užití fikce rozhodnutí logické, tedy není vhodné užít tohoto institutu například ve sporných řízeních s více účastníky, v případě odvolacího řízení či k usnadnění vedení řízení a zbavení se povinnosti zjišťovat skutečný stav věci.¹⁴⁰ Je však nutné, aby takovýto výsledek nečinnosti byl výslovně zřízen zákonem.¹⁴¹ V případě fiktivního rozhodnutí se nelze bránit za pomoci institutu žaloby proti

¹³⁰ zákon č. 150/2002 Sb., o soudním řádu správním, ve znění pozdějších předpisů, § 79 odst. 1

¹³¹ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. října 2007, sp. zn. 7 Ans 1/2007.

¹³² zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 80 odst. 4, písm. d)

¹³³ zákon č. 120/2002 Sb., o soudním řádu správním, ve znění pozdějších předpisů, § 79 odst. 1

¹³⁴ SEDLÁČEK: *Možnosti ochrany ...*, s. 24.

¹³⁵ MATES, Pavel. Opatření proti nečinnosti a fikce rozhodnutí. *Právní rádce*, 2011, roč. 19, č. 7, s. 52.

¹³⁶ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. března 2006, sp. zn. 1 Ans 8/2005.

¹³⁷ STAŠA, Josef. In HENDRYCH: *Správní právo ...*, s. 160.

¹³⁸ MATES: *Opatření proti nečinnosti ...*, s. 52.

¹³⁹ STAŠA, Josef. In HENDRYCH: *Správní právo ...*, s. 160.

¹⁴⁰ MATES: *Opatření proti nečinnosti ...*, s. 52-53.

¹⁴¹ STAŠA, Josef. In HENDRYCH: *Správní právo ...*, s. 160.

nečinnosti správního orgánu, nýbrž žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. soudního řádu správního.¹⁴²

3.4. Lhůty pro podání žaloby a její náležitosti

Ustanovení § 80 odst. 1 soudního řádu správního říká, že „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“.¹⁴³ Počátek běhu **jednoroční lhůty** se podle § 40 odst. 1 soudního řádu správního odvíjí od počátku dne následujícího poté, kdy došlo ke skutečnosti určující její počátek. Zde tedy vycházíme ze dvou možností, od kterých se odvíjí počátek lhůty, a to:

- od marného uplynutí lhůty stanovené zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení,
- ode dne následujícího poté, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem vůči žalobci učiněn poslední úkon.¹⁴⁴

V prvním případě dochází k nečinnosti uplynutím lhůty, obecně je tato lhůta stanovena v § 71 správního řádu a vzhledem k § 154 správního řádu lze toto ustanovení o lhůtě přiměřeně užít i pro vydání osvědčení. V případě druhém zvláštní zákon nestanovuje lhůtu pro vydání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení. Zde dochází k nečinnosti tím, že správní orgán již nepodnikl další kroky k vydání rozhodnutí či osvědčení, tedy neučinil další úkon či postup, a proto je tedy úkonem posledním. Musíme však přihlídnout k tomu, kdy se daný poslední úkon dostal do dispozice žalobce, tedy kdy mu byl například oznámen či doručen, což je rozhodné pro určení počátku lhůty. Rozhodné tedy není to, kdy byl daný úkon učiněn.¹⁴⁵ Z judikatury Nejvyššího správního soudu také vyplývá, že „poslední úkon“ musí mít určitou kvalitu, a tedy za úkon ve smyslu § 80 odst. 1 „je třeba považovat procesní úkony účastníků řízení či správního orgánu ve správním řízení. Takovýmto úkonem naopak není samotná urgence vyřízení, či sdělení správního orgánu, že má zato, že nejsou dány důvody, aby ve věci dále rozhodoval.“¹⁴⁶ Za úkon ve smyslu citovaného ustanovení se tedy nepovažuje urgence nebo sdělení správního orgánu, že nehodlá v případě dále postupovat, jelikož by v těchto případech docházelo

¹⁴² FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 119.

¹⁴³ zákon č. 150/2002 Sb., o soudním řádu správním, ve znění pozdějších předpisů, § 80 odst. 1

¹⁴⁴ Tamtéž, § 80 odst. 1

¹⁴⁵ POTĚŠIL: *Soudní řád správní ...*, s. 765 (§ 80).

¹⁴⁶ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. června 2006, sp. zn. 8 Ans 3/2005.

k obnovení lhůty, a to v situaci, kdy by lhůta pro podání žaloby již uplynula, a tedy tato zákonná úprava by tímto postrádala jakýkoliv smysl.¹⁴⁷

V případě zmeškání lhůty, tedy podáním žaloby po jejím uplynutí, je nutné, aby soud postupoval v souladu s ustanovením § 46 odst. 1 písm. b) soudního řádu správního, a tedy opožděnou žalobu odmítl. Lhůta pro podání žaloby je lhůtou procesní.¹⁴⁸

Ustanovení § 80 odst. 2 soudního řádu správního, který stanoví, že „zmeškání lhůty nelze prominout“¹⁴⁹ je nutné brát jako výjimku z § 40 odst. 5 soudního řádu správního, podle kterého „nestanoví-li zákon jinak, může předseda senátu z vážných omluvitelných důvodů na žádost zmeškání lhůty k provedení úkonu prominout“.¹⁵⁰ Ustanovení § 80 odst. 2 je tedy bráno jako případ, kdy zákon stanoví jinak.¹⁵¹

3.4.1. Náležitosti žaloby

Žaloba proti nečinnosti musí obsahovat jak obecné náležitosti dle § 37 odst. 3, tak i náležitosti uvedené v § 80 odst. 3. Co se týče obecných náležitostí, je nutné, aby z podání bylo patrné, kdo jej činí (tedy musí zde být identifikován žalobce), čeho se týká, proti komu směřuje, co navrhuje a také musí být podepsáno a datováno.¹⁵² Je také nutné, aby se k podání připojily listiny, kterých se žalobce dovolává, což jsou nejen listinné důkazy, ale i plná moc v případě, že je v řízení zastoupen). V neposlední řadě je nutné, aby byla žaloba předložena v potřebném počtu stejnopisů.¹⁵³

Otázkou důvodnosti žaloby je označení nečinného žalovaného, tedy správního orgánu, který má vydat rozhodnutí nebo osvědčení.¹⁵⁴ Náležitostmi, které jsou uvedené v § 80 odst. 3, jsou:

- „označení věci, v níž se žalobce ochrany proti nečinnosti domáhá,
- vyličení rozhodujících skutečností,
- označení důkazů, jichž se žalobce dovolává,
- návrh výroku rozsudku“.¹⁵⁵

V první řadě je tedy nutné označit řízení, ve kterém má docházet k nečinnosti. Žalobce tedy musí popsat, o co konkrétně v řízení šlo (konkretizovat věc, ve které se domáhá vydání

¹⁴⁷ POTĚŠIL: *Soudní řád správní ...*, s. 765 (§ 80).

¹⁴⁸ Tamtéž, s. 764.

¹⁴⁹ zákon č. 150/2002 Sb., o soudním řádu správním, ve znění pozdějších předpisů, § 80 odst. 2

¹⁵⁰ Tamtéž, § 40 odst. 5

¹⁵¹ POTĚŠIL: *Soudní řád správní ...*, s. 764 (§ 80).

¹⁵² zákon č. 150/2002 Sb., o soudním řádu správním, ve znění pozdějších předpisů, § 37 odst. 3

¹⁵³ Tamtéž

¹⁵⁴ POTĚŠIL: *Soudní řád správní ...*, s. 768 (§ 80).

¹⁵⁵ zákon č. 150/2002 Sb., o soudním řádu správním, ve znění pozdějších předpisů, § 80 odst. 3

rozhodnutí či osvědčení), a tedy označit příslušné správní řízení, ve kterém má podle něj docházet k nečinnosti tím, že není vydáno rozhodnutí ve věci samé či osvědčení.¹⁵⁶

Dále je nutné, aby **žalobce vylíčil rozhodující skutečnosti**, se kterými spojuje nečinnost správního orgánu, tedy žalovaného, při vydání rozhodnutí či osvědčení. Je vhodné, aby žalobce uvedl, že nečinnost ze strany žalovaného správního orgánu nezpůsobil žalobce svým přičiněním. Podle § 71 odst. 5 správního řádu říká, že „*nedodržení lhůt se nemůže dovolávat ten účastník, který je způsobil*“.¹⁵⁷ K tomu se vyjádřil také Nejvyšší správní soud, který tvrdí, že lhůty pro vydání rozhodnutí jsou pouze lhůtami pořádkovými, tedy nelze jednoznačně dojít k závěru, že při jejich samotném překročení dochází k nezákonnému procesnímu postupu či rozhodnutí. Není možné tedy vždy vyvodit, že nedodržení těchto lhůt musí nutně znamenat nečinnost správního orgánu, je-li možné jej přisuzovat vystupování účastníka v řízení.¹⁵⁸ Vzhledem k podmínce bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti, pokud je takový prostředek k dispozici, je také vhodné uvést, zda bylo tohoto prostředku užito, a jakého výsledku se tímto žalovaný domohl.¹⁵⁹

Dále by měly být **podloženy jakékoliv tvrzení žalobce důkazy**, a to v tomto případě budou především listinné důkazy (např. podací lístky, či listiny dokazující komunikaci se správním orgánem).¹⁶⁰ Je nutné, aby žalobce prokázal zahájení správního řízení buďto na návrh nebo ex offo, dále pak co pokládá za nečinnost správního orgánu a v neposlední řadě je také nutné doložit, že bezvýsledně vyčerpал prostředky stanovené k ochraně před nečinností ve správním řízení, jakožto jednu z podmínek stanovenou v § 79 odst. 1 soudního řádu správního.¹⁶¹

Co se týče posledního požadavku, žalobce musí v žalobě uvést **návrh výroku rozsudku** vycházejícího z oprávnění soudu, které je stanoveno v § 81 odst. 2.¹⁶² To znamená, že se žalobce může domáhat pouze uložení povinnosti správnímu orgánu vydat rozhodnutí ve věci či osvědčení, nikoliv však konkrétního obsahu.¹⁶³

Pokud v žalobě chybí některá z náležitostí, ať už obecná či speciální, a toto je překážkou v řízení, je nutné, aby soud dle § 37 odst. 5 soudního řádu správního odstranil vady.¹⁶⁴ To znamená, že soud vyzve žalobce k odstranění vad a společně stanoví lhůtu k tomuto odstranění.

¹⁵⁶ POTĚŠIL: *Soudní řád správní ...*, s. 768 (§ 80).

¹⁵⁷ zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 71 odst. 5

¹⁵⁸ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. prosince 2012, sp. zn. 2 Ans 14/2012.

¹⁵⁹ POTĚŠIL: *Soudní řád správní ...*, s. 768-769 (§ 80).

¹⁶⁰ Tamtéž, s. 769.

¹⁶¹ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 125.

¹⁶² POTĚŠIL: *Soudní řád správní ...*, s. 769 (§ 80).

¹⁶³ Tamtéž, s. 774.

¹⁶⁴ Tamtéž, s. 769.

Pokud k odstranění vad v této lhůtě nedojde, soud žalobu odmítne.¹⁶⁵ K tomuto se také vyjádřil Nejvyšší správní soud, který tvrdí, že „u žaloby pro určení žalobního typu není rozhodné, jak žalobce žalobu označil, ale je třeba ji posuzovat podle jejího obsahu, přičemž pro soud je závazný její petit. Pokud by byl mezi obsahem žaloby a navrženým petitem rozpor, popř. byl rozporný samotný petit, bylo by třeba takovou vadu nejprve odstranit (srov. § 37 s. ř. s. a § 43 o. s. ř.). Městský soud však rozporu mezi obsahem žaloby a jejím petitem nevěnoval v podstatě žádnou pozornost, a aniž by citované logické rozpory odstranil, přesto vydal napadený rozsudek. Tímto postupem ovšem zatížil své řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.“¹⁶⁶

3.5. Rozhodnutí soudu o žalobě

Dle § 81 odst. 1 soudního řádu správního „soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí“.¹⁶⁷ Z tohoto vyplývá, že nečinnost správního orgánu musí ke dni rozhodnutí soudu trvat.¹⁶⁸ Pokud tedy správní orgán vydá rozhodnutí v době, kdy již žalobce žalobu proti nečinnosti správního orgánu podal, bude soud nucen tuto žalobu zamítnout jako nedůvodnou, jelikož již pominul důvod žaloby, tedy nečinnost správního orgánu. Pokud by soud žalobě vyhověl, tímto vyhovujícím rozsudkem by soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí, které již bylo vydáno, což by naprosto postrádalo smysl. Soud zároveň nemůže pouze konstatovat, že k nečinnosti došlo, jelikož smyslem žaloby proti nečinnosti správního orgánu je ochrana práva žalobce na vydání rozhodnutí či osvědčení.^{169 170} Z judikatury vyplývá povinnost soudu zkoumat, zda nedošlo k vydání rozhodnutí či osvědčení správním orgánem po podání žaloby proti nečinnosti správního orgánu.¹⁷¹

Na otázku, zda se podmínka uvedená v § 81 odst. 1 soudního řádu správního vztahuje i na kasační stížnost, odpověděl Nejvyšší správní soud, který v jednom ze svých usnesení uvedl, že „v řízení o kasačních stížnostech se zohledňuje pouze ten skutkový stav, který tu byl ke dni rozhodnutí krajského soudu.“¹⁷² Při tom Nejvyšší správní soud vycházel z názoru rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, který se v roce 2006 vyjádřil, že „předmětem řízení o kasační stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu o žalobě na ochranu proti

¹⁶⁵ zákon č. 150/2002 Sb., o soudním řádu správním, ve znění pozdějších předpisů, § 37 odst. 5

¹⁶⁶ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. července 2009, sp. zn. 7 Aps 2/2009.

¹⁶⁷ zákon č. 150/2002 Sb., o soudním řádu správním, ve znění pozdějších předpisů, § 81 odst. 1

¹⁶⁸ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 126.

¹⁶⁹ Tamtéž, s. 126-127.

¹⁷⁰ rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. ledna 2007, sp. zn. 9 Ca 71/2006.

¹⁷¹ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. března 2010, sp. zn. 8 Ans 1/2009.

¹⁷² usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. ledna 2014, sp. zn. 7 Ans 10/2012.

*nečinnosti správního orgánu je rozhodnutí krajského soudu, nikoliv nečinnost správního orgánu (která byla předmětem řízení před krajským soudem). Tento závěr vyplývá z povahy kasační stížnosti jako nástroje přezkumu pravomocných rozhodnutí krajských soudů a je podpořen mimo jiné rozsahem stížních bodů, které může správní orgán v takovém řízení uplatnit (srov. § 103 odst. 1 s. ř. s.). Vydal-li správní orgán rozhodnutí tak, jak mu uložil pravomocný rozsudek krajského soudu k žalobě proti nečinnosti, nestane se tím jeho kasační stížnost proti takovému rozsudku nepřipustnou.*¹⁷³

Soud také musí zkoumat, zda správní orgán, který byl žalobcem označen jako nečinný, má ke dni rozhodnutí soudu pravomoc a příslušnost vydat rozhodnutí či osvědčení. Soud tedy musí zkoumat, zda je nečinnost přisuzována správnému správnímu orgánu. Soud není oprávněn uložit povinnost někomu, kdo nebyl účastníkem soudního řízení, a zároveň nemůže uložit povinnost vydat rozhodnutí či osvědčení orgánu, který nemá pravomoc a příslušnost toto rozhodnutí či osvědčení vydat.¹⁷⁴

V ustanovení § 81 odst. 2 nalezneme, že „pokud je 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.“¹⁷⁵ Zda je žaloba důvodná posuzuje soud, podle již výše zmíněného, tedy zda nečinnost trvá ke dni vydání rozhodnutí o žalobě a zároveň zda byla nečinnost způsobena žalovaným správním orgánem.¹⁷⁶ Dle názoru Nejvyššího správního soudu není soud oprávněn stanovovat konkrétní obsah rozhodnutí správního orgánu, tedy určovat, jak má být správní orgán činný, jelikož povahou řízení o žalobě proti nečinnosti je posouzení, zda existuje povinnost správního orgánu vydat rozhodnutí. To také znamená, že soud neposuzuje formální náležitosti již vydaných rozhodnutí.¹⁷⁷

Co se týče osvědčení, panuje zde názor Nejvyššího správního soudu, který se vyjádřil, že „zjistí-li soud, že požadované osvědčení nebylo dosud žalobci vydáno, věcně posoudí, zda jsou pro jeho vydání splněny zákonné podmínky. Bude-li tomu tak, přikáže stěžovateli toto osvědčení vydat; v opačném případě žalobu zamítne.“¹⁷⁸ Ačkoliv Nejvyšší správní soud ví, že při řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu se posuzuje pouze, zda je či není správní orgán nečinný, nikoliv pak hodnocení věcné stránky procesní aktivity správního orgánu, Nejvyšší správní soud se domnívá, že je nutné posoudit oprávněnost žádosti žalobce meritorně.

¹⁷³ usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15 srpna 2006, sp. zn. 8 Ans 1/2006.

¹⁷⁴ POTĚŠIL: *Soudní řád správní ...*, s. 773 (§ 81).

¹⁷⁵ zákon č. 150/2002 Sb., o soudním řádu správním, ve znění pozdějších předpisů, § 81 odst. 2

¹⁷⁶ POTĚŠIL: *Soudní řád správní ...*, s. 774 (§ 81).

¹⁷⁷ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2004, sp. zn. 7 Afs 33/2003.

¹⁷⁸ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2010, sp. zn. 2 Ans 1/2009.

Nejvyšší správní soud k tomuto dospěl vzhledem k nečinnosti ve vztahu k vydání rozhodnutí, jelikož v případě nezákonného postupu správního orgánu při vydávání tohoto rozhodnutí je takový postup zcela pod kontrolou soudu, tedy podle části třetí hlavy druhé dílu prvního soudního řádu správního. Na rozdíl od nečinnosti ve vztahu k vydání osvědčení, kde případný nezákonný postup správního orgánu při vydávání tohoto osvědčení již není pod soudní kontrolou, tedy nelze ani v jiném řízení přezkoumat věcnou správnost tohoto postupu (neboli soulad se zákonem).¹⁷⁹

Další součástí výroku rozhodnutí soudu je stanovení lhůty k vydání rozhodnutí či osvědčení, která musí být přiměřená. To znamená, že při určování této lhůty soud zohlední složitost věci společně s dalšími zjištěnými okolnostmi, a zároveň tato lhůta nesmí být delší než lhůta stanovená zvláštním zákonem. V některých případech však tato lhůta zákonem stanovená není, tudíž soud určení takové lhůty je na úvaze soudu.¹⁸⁰

V případě **nedůvodnosti žaloby** pak soud žalobu **zamítne**.¹⁸¹ O nedůvodnost se může jednat například v případě uložení povinnosti vydat rozhodnutí či osvědčení správnímu orgánu, který v daném případě nemá pravomoc či příslušnost.¹⁸² Dále však o nedůvodnost půjde i v případě, pokud správní orgán rozhodnutí či osvědčení vydal, ačkoliv jej jako „rozhodnutí“ či „osvědčení“ neoznačil.¹⁸³

Dle § 102 a násl. soudního řádu správního je možné podat proti rozhodnutí soudu kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu, ačkoliv je správní orgán, který podal kasační stížnost vázán rozsudkem krajského soudu, a tedy povinen vydat rozhodnutí či osvědčení.¹⁸⁴ K otázce, zda se tímto jednáním nestane kasační stížnost podaná správním orgánem bezpředmětnou, se vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu. Ten tvrdí, že „*předmětem řízení o kasační stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je rozhodnutí krajského soudu, nikoliv nečinnost správního orgánu*“.¹⁸⁵ To komentoval dále tak, že nelze soudní řád správní vykládat tak, že je správní orgán povinen volit mezi tím, zda bude jednat v souladu s pravomocným rozhodnutím krajského soudu, ačkoliv tak ztratí možnost opravného prostředku, či úmyslně

¹⁷⁹ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2010, sp. zn. 2 Ans 1/2009.

¹⁸⁰ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 129.

¹⁸¹ zákon č. 150/2002 Sb., o soudním řádu správním, ve znění pozdějších předpisů, § 81 odst. 3

¹⁸² FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 130.

¹⁸³ POTĚŠIL: *Soudní řád správní ...*, s. 776 (§ 81).

¹⁸⁴ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 130.

¹⁸⁵ usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. srpna 2006, sp. zn. 8 Ans 1/2006.

ignorovat pravomocné rozhodnutí krajského soudu, aby si udržel možnost přezkumu takového rozhodnutí.¹⁸⁶

Pro podání ústavní stížnosti účastníkem řízení je potřeba vyčerpat procesní prostředky, které zákon umožňuje, to znamená užití jak žaloby proti nečinnosti, tak kasační stížnosti, v opačném případě by ústavní stížnost nebyla přípustná.¹⁸⁷

Co se pak týče následné kontroly splnění uložených povinností, v soudním řádu správním neexistuje pravomoc správních soudů kontrolovat, vydání rozhodnutí či osvědčení ve stanovené lhůtě, či ukládat sankce za případné nesplnění povinností.¹⁸⁸ Existuje zde však možnost žalobce navrhnout výkon rozhodnutí soudem, a to podle občanského soudního řádu.^{189 190} V neposlední řadě, je zde možnost žalobce domoci se náhrady škody či nemateriální újmy za nesprávný úřední postup podle zákona č. 82/1998 Sb., 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 zákon), ve znění pozdějších předpisů.¹⁹¹

¹⁸⁶ usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. srpna 2006, sp. zn. 8 Ans 1/2006.

¹⁸⁷ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 130-131.

¹⁸⁸ Tamtéž, s. 131.

¹⁸⁹ Tamtéž

¹⁹⁰ zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 274 písm. b) ve spojení s § 351

¹⁹¹ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 131.

Závěr

Tématem této bakalářské práce byla žaloba proti nečinnosti správního orgánu. Nečinnost správního orgánu ve veřejné správě je negativním jevem, kterému je potřeba se věnovat.

Hned v počátku práce jsme museli definovat pojem nečinnost a s ním i nezákonnou nečinnost, jelikož jak jsme se již ze začátku práce dozvěděli, ne každá nečinnost může být klasifikována jako nečinnost nezákonná. Je tedy nutné se problematice nečinnosti věnovat, snažit se nečinnost ve veřejné správě eliminovat či dokonce úplně odstranit. Tohoto můžeme docílit kvalitní právní úpravou z hlediska ochrany subjektů před nezákonnou nečinností, a to ve všech aspektech činnosti veřejné správy.

V další kapitole této bakalářské práce jsme se zabývali prostředky ochrany proti nečinnosti dle správního řádu, konkrétně hlavně dle § 80 správního řádu. Z hlediska požadavku „bezvýsledného vyčerpání všech prostředků“ k podání žaloby proti nečinnosti je tato úprava velmi důležitá, jelikož upravuje prostředky ochrany před nečinností, které lze uplatnit před podáním žaloby.

Ve třetí kapitole této práce jsme dostali k jádru této práce, tedy k samotné žalobě proti nečinnosti. Co se toho týče, museli jsme zde vycházet z judikatury, jelikož teorii této problematiky se věnuje jen úzký okruh autorů. Ačkoliv to již není nejaktuálnější téma, domnívám se, že přijetí soudního řádu správního byl určitě krok vpřed v oblasti úpravy správního soudnictví, a hlavně v oblasti soudní ochrany před nezákonnou nečinností ve veřejné správě, jelikož do doby přijetí tohoto zákona zastával funkci správního soudnictví v této oblasti pouze Ústavní soud.

Abych si tedy odpověděla na otázku položenou již v úvodu této práce, tedy: Je žaloba proti nečinnosti správního orgánu účinným právním prostředkem k ochraně proti nečinnosti ve veřejné správě? Domnívám se, že přijetím soudního řádu správního a s ním tedy i přijetím nové úpravy žaloby proti nečinnosti správního orgánu, došlo k velikému pokroku oproti právní úpravě minulé. Vzhledem k tomu, že do přijetí soudního řádu správního se nečinností zabýval pouze Ústavní soud, docházelo k jeho zatížení. Žaloba proti nečinnosti je účinným prostředkem ochrany proti nečinnosti správního orgánu, co se týče vydávání rozhodnutí či osvědčení. V případě osvědčení vyjádřený názor Nejvyššího správního soudu týkající se nutnosti zkoumat také věcnou stránku osvědčení, tedy zda má osoba na toto vydání osvědčení nárok, je v době, kdy neexistuje prostředek dalšího přezkumu případného nezákonného postupu správního orgánu při vydávání osvědčení, jistě správný. Domnívám se však, že vhodnějším řešením do

budoucná by bylo, aby takovýto přezkum byl z hlediska správního soudnictví možný na základě příslušného institutu upraveného soudním řádem správním. Je tedy otázkou, zda zde nedochází k porušení práva na spravedlivý proces, vzhledem k tomu, že neexistuje možnost domoci se této ochrany u nezávislého a nestranného soudu.

Dále je dle mého názoru velkou škodou, že právní úprava soudní ochrany před nezákonnou nečinností neobsahuje možnosti další kontroly výkonu povinnosti vydat rozhodnutí ve věci samé či osvědčení. Výkon rozhodnutí je tak odkázán na ustanovení občanského soudního řádu, což v důsledku nemusí být pro adresáty nutně přehledné. Soud, který vydal rozhodnutí v případě řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu, nemá možnost dále kontrolovat a případně sankcionovat nesplnění jím uložené povinnosti vydat rozhodnutí či osvědčení. V neposlední řadě by bylo vhodné zvážit účelnost institutu fikce rozhodnutí, vzhledem k tomu, zda mohou být opravdu přínosem pro ochranu proti nečinnosti správního orgánu či nikoliv.

Doufám, že se ve správním soudnictví bude nadále postupovat vpřed a výše uvedené, ale i další nedostatky budou postupně odstraňovány.

Seznam použitých zdrojů

Odborná literatura

1. FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012. 323 s.
2. FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu*. Praha: Linde, 2005. 246 s.
3. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. 570 s.
4. JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád: komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. 950 s.
5. KADEČKA, Stanislav a kol. (ed). *Nečinnost ve veřejné správě: sborník z mezinárodní konference*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012. 245 s.
6. KADEČKA, Stanislav. MAREK, David (ed). *Nový správní řád v praxi krajských úřadů: sborník ze zimní konference/workshopu*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007. 215 s.
7. POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Leges, 2014. 1151 s.
8. PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007. 418 s.
9. SEDLÁČEK, Stanislav. *Soudní kontrola veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2012. 126 s.
10. SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 3. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. 421 s.
11. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. 497 s.
12. VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. 1446 s.

Odborné články

1. FRUMAROVÁ, Kateřina. Nový prostředek obrany proti nečinnosti veřejné správy. *Právní rádce*, 2003, roč. 11, č. 1, s. 38 – 41.
2. FRUMAROVÁ, Kateřina. Ústavní stížnost pro nezákonnou nečinnost orgánů veřejné správy. *Právní rádce*, 2003, roč. 11, č. 9, s. 38 – 43.

3. MATES, Pavel. Opatření proti nečinnosti a fikce rozhodnutí. *Právní rádce*, 2011, roč. 19, č. 7, s.52 – 55.
4. MIKULE, Vladimír. SLÁDEČEK, Vladimír. Nad nálezem Ústavního soudu, kterým byla zrušena úprava správního soudnictví. *Bulletin advokacie*, 2002, č. 10, s. 59 – 66.
5. POMAHAČ, Richard. Modality obecné správní žaloby. *Justiční praxe*, roč. 50, č. 3, s. 100 – 107.
6. SEDLÁČEK, Stanislav. Možnosti ochrany před nečinností veřejné správy se zaměřením na právní úpravu zákona č. 150/2002 Sb. (soudní řád správní). *Státní zastupitelství*, 2009, roč. 7, č. 4. s. 22 – 24.
7. TĚMÍN, Tomáš. Žaloba proti nečinnosti správního orgánu. *Bulletin advokacie*, 2004, č. 3, s. 26 – 34.

Judikatura a právní předpisy

1. zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
2. zákon č. 150/2002 Sb., o soudním řádu správní, ve znění pozdějších předpisů
3. zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
4. zákon č. 82/1998 Sb., 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 zákon), ve znění pozdějších předpisů
5. zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů
6. ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
7. usnesení České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
8. důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb., o soudním řádu správním, ve znění pozdějších předpisů
9. nález Ústavního soudu ze dne 25. září 1997, sp. zn. IV. ÚS 114/96.
10. nález Ústavního soudu ze dne 12. ledna 1999, sp. zn. I. ÚS 209/98.
11. nález Ústavního soudu ze dne 3. srpna 2004, sp. zn. I. ÚS 332/04, bod 4.
12. nález Ústavního soudu ze dne 27. červen 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99.
13. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. května 2008, sp. zn. 4 Ans 9/2007.
14. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. září 2007, sp. zn. 9 Aps 1/2007.

15. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. listopadu 2015, sp. zn. 4 As 173/2015.
16. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. července 2004, sp. zn. 5 As 31/2003.
17. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2004, sp. zn. 7 Afs 33/2003.
18. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. listopadu 2004, sp. zn. 3 Ans 2/2004.
19. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. srpna 2007, sp. zn. 1 Ans 3/2007.
20. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. října 2007, sp. zn. 7 Ans 1/2007.
21. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. března 2006, sp. zn. 1 Ans 8/2005.
22. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. června 2006, sp. zn. 8 Ans 3/2005.
23. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. prosince 2012, sp. zn. 2 Ans 14/2012.
24. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. července 2009, sp. zn. 7 Aps 2/2009.
25. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. března 2010, sp. zn. 8 Ans 1/2009.
26. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2010, sp. zn. 2 Ans 1/2009.
27. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 7. listopadu 1995, sp. zn. Na 276/95.
28. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. dubna 2003, sp. zn. Na 249/2003.
29. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. září 2010, sp. zn. 7 Ans 5/2008.
30. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. ledna 2014, sp. zn. 7 Ans 10/2012.
31. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. srpna 2006, sp. zn. 8 Ans 1/2006.
32. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. srpna 2006, sp. zn. 8 Ans 1/2006.
33. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. srpna 2004, sp. zn. 52 Ca 28/2004.
34. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. ledna 2007, sp. zn. 9 Ca 71/2006.

Kvalifikační práce

1. PISKA, Jakub. *Ochrana před nečinností veřejné správy dle soudního řádu správního*. Olomouc, 2014. s. 9. Diplomová práce, Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta.

Anotace/abstract

Tato bakalářská práce se zabývá žalobou proti nečinnosti správního orgánu. Nejprve práce vymezuje pojem nečinnost a nezákonná nečinnost, poté se věnuje opatření proti nečinnosti dle správního řádu, konkrétně podle ustanovení § 80 správního řádu. Následně se práce věnuje žalobě proti nečinnosti správního orgánu, a to od obecné charakteristiky, žalobní legitimace, k náležitostem žaloby a lhůtě pro její podání až ke konečnému soudnímu rozhodnutí o žalobě.

This bachelor thesis deals with An action against inactivity of an administrative body. At first the thesis defines concept of inactivity and illegal inactivity, then it deals with an action against the inactivity according to the Code of Administrative Procedure specifically under the provisions of § 80 of the Code of Administrative Procedure. Subsequently, the thesis deals with the action against the inactivity of the administrative body, from the general character, the legitimacy of the claim, to the formalities of the action and the deadline for filing it to the final court decision on the action.

Klíčová slova/keywords

nečinnost, nezákonná nečinnost, žaloba proti nečinnosti správního orgánu, opatření proti nečinnosti, ochrana před nezákonnou nečinností

inactivity, illegal inactivity, an action against the inactivity of an administrative body, action against inactivity, protection against illegal inactivity