Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Magdalena Rajchlová

Soudní ochrana před nečinností veřejné správy

Diplomová práce

Olomouc 2014

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Soudní ochrana před nečinnosti veřejné správy vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Uherském Brodě dne 24 března 2014 ……

Magdalena Rajchlová

Poděkování

Tímto bych ráda poděkovala vedoucí mé práce JUDr. Kateřině Frumarové, Ph.D. za odborné vedení, cenné rady a připomínky.

Obsah

Seznam použitých zkratek 6

Úvod 7

1. Pojem nezákonná nečinnost a možnosti ochrany před ní 10

1.1 Pojem nezákonná nečinnost veřejné správy 10

1.2 Možnosti právní ochrany před nezákonnou nečinností 11

2. Ochrana před nečinností ve správním soudnictví 13

2.1 Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu 13

2.1.1 Předmět žaloby 14

2.1.2 Aktivní a pasivní legitimace 16

2.1.3 Bezvýsledné vyčerpání prostředků proti nečinnosti a neexistence fikce rozhodnutí 17

2.1.4 Lhůta k podání žaloby a její náležitosti 21

2.1.5 Rozhodnutí o žalobě proti nečinnosti 22

2.2 Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu 25

2.2.1 Uplatnění zásahové žaloby v oblasti ochrany proti nečinnosti 25

2.2.2 Podmínky pro podání žaloby 27

2.2.3 Aktivní a pasivní legitimace, lhůta k podání žaloby a její náležitosti 28

2.2.4 Existence jiných právních prostředků nápravy 29

2.2.5 Rozhodnutí o žalobě proti nezákonnému zásahu 31

3. Soudní ochrana před nečinností samosprávných profesních komor 33

4. Ústavní stížnost jako prostředek soudní ochrany proti nečinnosti 36

4.1 Aktivní a pasivní legitimace 36

4.2 Nečinnost a průtahy jako jiný zásah orgánu veřejné moci 37

4.3 Subsidiarita ústavní stížnosti 39

4.4 Náležitosti ústavní stížnosti, lhůta 42

4.5 Nález Ústavního soudu 43

5. Mezinárodněprávní ochrana před nečinností v evropském kontextu 46
5.1 Stížnost k Evropskému soudu pro lidská práva 46
5.2 Žaloba proti nečinnosti v právu Evropské unie 49
Závěr 51
Seznam použité literatury 55
Shrnutí 62
Abstract 63
Klíčová slova 64

Seznam použitých zkratek

ČR – Česká republika

ESD – Evropský soudní dvůr

ESLP – Evropský soud pro lidská práva

EU – Evropská unie

Listina – usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

NSS – Nejvyšší správní soud

o. s. ř. – zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

s. ř. – zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

s. ř. s. – zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Úmluva – Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění Protokolů č. 11 a 14

ÚS – Ústavní soud

z. č. 82/1998 Sb. – 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 řád), ve znění pozdějších předpisů

z. o ÚS – zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

Úvod

Požadavek rozhodovat bez zbytečných průtahů a v přiměřené lhůtě kladený na orgány veřejné moci představuje jeden z obecných principů právního státu.[1] Tuto povinnost lze zajisté vztáhnout i na orgány veřejné správy, jakožto orgány veřejné moci, jejichž nezákonnou nečinností vzniká rozpor právě s požadavkem na včasnost a rychlost vyřizování věcí.

Tento stále aktuální problém lze v demokratickém právním státě zcela jistě považovat za nepřijatelný. Je tomu tak také proto, že následky nezákonné nečinnosti veřejné správy zpravidla zasahují do právní sféry fyzických a právnických osob jako adresátů veřejné správy. Dochází k „*výraznému oslabení jejich právní jistoty a důvěry v ochranu jejich základních ústavních práv ze stran orgánů státní moci*“[2] (tedy i orgánů veřejné správy), které budou nikoli zřídka tímto nezákonným opomenutím zasaženy.

Český právní řád obsahuje vícero prostředků, jejichž hlavní či jednou z funkcí je ochrana proti nečinností veřejné správy. Může jít o prostředky upravené v rámci veřejné správy či prostředky uplatnitelné u orgánů nacházejících se mimo oblast veřejné správy (například u Veřejného ochránce práv), včetně orgánů moci soudní. Blíže k dalším možnostem ochrany proti nečinnosti v první kapitole.

Ve své práci představím, podle mého názoru, jednu z nejvýznamnějších možností ochrany před nezákonnou nečinností veřejné správy, kterou poskytují nezávislé soudy. Ta se neomezuje pouze na ochranu ve správním soudnictví iniciovanou na základě žaloby proti nečinnosti a žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu. Za takový prostředek lze považovat i ústavní stížnost. Nečinností orgánů veřejné moci včetně orgánů veřejné správy může dojít i k porušení práv chráněných Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, a proto se chci v kontextu s nečinností krátce zabývat i možností podání stížnosti k Evropskému soudu pro lidská práva ve Štrasburku. V souvislosti se soudní ochranou nelze opomenout ani roztříštěnou právní úpravu ochrany proti nečinnosti samosprávných profesních komor.

Při výkladu o soudní ochraně proti nečinnosti však nelze odhlížet od některých dalších prostředků proti nečinnosti (zejm. žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti podle správního řádu, fikce rozhodnutí, náhrady škody a nemajetkové újmy za nesprávný úřední

[1] JEMELKA, J., PODHRÁZKÝ M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 656.
[2] nález Ústavního soudu ze dne 12 ledna 1999, sp. zn. I ÚS 209/98

postup), kterými se pro jejich vztah k soudním prostředkům ochrany budu v této souvislosti zabývat také.

Cílem mé práce je provést charakteristiku jednotlivých prostředků soudní ochrany před nečinností veřejné správy a vymezit podmínky, za kterých se tyto prostředky uplatní. Mezi těmito prostředky pak objasnit vzájemné vazby a vztahy. Dále chci poukázat i na vazby a vztahy mezi soudní ochranou a některými dalšími prostředky ochrany proti nečinnosti tak, aby práce poskytla přehled jaké prostředky, v jakém pořadí a za jakých podmínek může osoba dotčená nečinností využít při uplatňování ochrany u soudů. Na základě výše uvedeného poté vyhodnotím, zdali je úroveň soudní ochrany v českém právním řádu dostatečná.

Práce bude vypracována na základě analýzy právní úpravy jednotlivých soudních prostředků, přičemž u prostředků, jejichž hlavní funkcí není ochrana proti nezákonné pasivitě veřejné správy, se zaměřím na tyto instituty pouze z pohledu ochrany proti nečinnosti. Důležitá pro mou práci bude též analýza judikatury (zejména jud. Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu), neboť pomocí ní dochází významným způsobem k výkladu právní úpravy v této oblasti. Pro uvedení do kontextu a zhodnocení míry účinnosti těchto prostředků uvedu příslušné legislativní změny v jejich právní úpravě.

Diplomová práce je obsahově rozdělena do pěti kapitol. V první kapitole vymezím pojem nezákonná nečinnost veřejné správy a uvedu, jaké možnosti (nejen soudní) ochrany proti ní existují. Bližším vymezením pojmu veřejná správa se zabývat ve své práci nebudu, a to vzhledem k omezenému rozsahu diplomové práce a též z důvodu, že u čtenářů této odborné práce základní znalost tohoto pojmu předpokládám. V následujících kapitolách se již budu věnovat jednotlivým formám soudní ochrany proti nečinnosti veřejné správy. Pozornost věnuji především ochraně ve správním soudnictví, kdy v kapitole druhé rozeberu institut žaloby proti nečinnosti správního orgánu a žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu. Vzhledem k tomu, že není dostatečně vyjasněno, zda soudní ochrana proti nečinnosti profesních komor náleží správním či civilním soudům, zařadila jsem tuto problematiku do samostatné třetí kapitoly. Čtvrtá kapitola představí ústavní stížnost jako prostředek ochrany proti nečinnosti. V poslední páté kapitole opustím český právní řád a budu se věnovat stížnosti k ESLP, okrajově se zmíním i o soudním prostředku proti nečinnosti, který je upraven v právu EU.

Problematice soudní ochrany před nečinností, resp. jejím jednotlivým prostředkům, je v současnosti, podle mého názoru, v odborné literatuře věnována dostatečná pozornost. K tématu se hojně vyjadřuje i judikatura soudů (zejména NSS). Prostředkům proti nečinnosti

ve správním soudnictví se věnuje jak komentovaná literatura, tak odborné časopisy i monografie (např. D. Hendrych - Správní právo. Obecná část). O dalších prostředcích ochrany (např. ústavní stížnosti) je hovořeno spíše v obecné rovině než jako o prostředku proti nečinnosti, neboť ochrana před nečinností není jejich primárním úkolem. Nalezneme však i zdroje, které se pokouší o jejich zpracování právě ve světle funkce prostředku proti nečinnosti orgánu veřejné správy. Menší pozornost je pak věnována ochraně proti nečinnosti profesních samosprávných komor. Celou problematiku nečinnosti, nejen soudní formu ochrany, komplexně pojímá monografie K. Frumarové - Ochrana před nečinnosti veřejné správy z roku 2012.

Při zpracování tohoto tématu budu vycházet z právní úpravy jednotlivých prostředků proti nečinnosti a využívat příslušnou komentářovou literaturu. Pozornost věnuji též relevantní judikatuře. Dále budu čerpat z monografií a odborných článků týkajících se obecně problematiky nečinnosti či pouze jednotlivých prostředků soudní ochrany.

Diplomová práce je zpracována k právnímu stavu ke dni 31. ledna 2014.

1. Pojem nezákonná nečinnost a možnosti ochrany před ní

1.1 Pojem nezákonná nečinnost veřejné správy

Legální definici nezákonné nečinnosti veřejné správy v našem právním řádu nenalezneme. Jak už samotný pojem napovídá, nečinnost bude opakem určitého aktivního chování.[3] S. Skulová nečinnost definuje jako „*nedostatek aktivit v těch případech, ve kterých měl správní orgán realizovat příslušnou zákonem předvídanou formu činnosti, resp. uplatnit stanovené postupy, přičemž mnohdy s právem předvídanými formalizovanými výsledky, často ve stanovené lhůtě, jež rovněž navozuje stav nezákonného a nesprávného výkonu veřejné správy*.[4] Jinak řečeno, nečinnost nastává v případech, kdy správní orgán nekoná, ačkoliv mu to ukládá zákon.[5]

Aby tedy mohl být správní orgán považován za nečinný, musí pro něj právní norma nejprve stanovit povinnost aktivně jednat. Ten pak postupuje protiprávně (nezákonně), pokud je v rozporu s touto právní normou nečinný.[6] Nicméně ne vždy lze nečinnost pokládat jev za nežádoucí a protiprávní, neboť ji právní úprava v některých případech předvídá. Je tomu tak tehdy, kdy zákon umožňuje správnímu orgánu jednat podle tzv. správního uvážení a správní orgán má tak volnou úvahu v tom směru, zda něco učiní, či neučiní. Takto však musí správní orgán, který v rámci volné úvahy zůstane nečinný, postupovat vědomě.[7] Lze tedy shrnout, že „*o nezákonnou nečinnost půjde v případech, kdy právní norma stanoví povinnost správnímu orgánu konat a tento zůstává v rozporu s normou nečinný, či v situacích se správním uvážením není nečinnost výsledkem jím skutečně realizované „úvahy jednání“*.[8]

Nečinnost se nevyskytuje jen v podobě absolutní nečinnosti, ale představují ji také průtahy v řízení. Absolutní nečinnost nastává v případech, kdy je správní orgán zcela nečinný a tato jeho nečinnost trvá i dále po uplynutí lhůt, které jsou pro určitý jeho úkon stanoveny. Zatímco průtahy jsou zapříčiněny překročením lhůt stanovených právním předpisem, případně lhůty přiměřené. Správní orgán tu, na rozdíl od případu absolutní nečinnosti, aktivně

---

[3] K pojmu veřejné správy blíže např. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 17 – 24.
[4] SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní.* Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2008, s. 245.
[5] rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. prosince 2004, sp. zn. 2 Ans 4/2004
[6] FRUMAROVÁ, Kateřina. *Nezákonná nečinnost ve veřejné správě a význam institutu „přiměřené lhůty“ ve vztahu k nezákonné nečinnosti veřejné správy.* Správní právo, 2003, roč. 36, č. 1, s. 1 – 13.
[7] SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu.* Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 44.
[8] FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 37.

koná, avšak výsledek jeho konání se dostaví až po uplynutí stanovené lhůty (případně lhůty přiměřené).[9]

1.2 Možnosti právní ochrany před nezákonnou nečinností

Právní ochrana proti nezákonné nečinnosti veřejné správy představuje jednu z významných záruk zákonnosti ve veřejné správě. Lze ji 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*“.[10]

V českém právním řádu existuje vícero institutů, které poskytují ochranu před nezákonnou nečinností a plní tak svou hlavní nebo vedlejší funkci, či pouze v tomto směru napomáhají. Podle K Frumarové lze za nejvýznamnější právní prostředky ochrany před nezákonnou nečinností veřejné správy považovat:

1. právní úpravu lhůt,
2. opatření proti nečinnosti podle správního řádu,
3. fikci rozhodnutí,
4. žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu a žalobu proti nezákonnému zásahu správního orgánu podle soudního řádu správního,
5. ústavní stížnost,
6. Veřejného ochránce práv,
7. stížnosti a petice,
8. náhradu škody a nemajetkové újmy za nesprávný úřední postup,
9. správněprávní odpovědnost.[11]

V souvislosti s prevencí nečinnosti správního orgánu S. Skulová zmiňuje i další procesní instituty obsažené ve správním řádu, např. povinnost přijímat podněty k zahájení řízení z moci úřední, vydání mezitímního rozhodnutí a rozhodnutí v části věci, „zrychlené“ postupy podle třetí části s. ř.[12] Nad rámec vnitrostátního právního řádu představuje prostředek

[9] FRUMAROVÁ, Kateřina. *Nezákonná nečinnost ve veřejné správě a význam institutu „přiměřené lhůty“ ve vztahu k nezákonné nečinnosti veřejné správy.* Správní právo, 2003, roč. 36, č. 1, s. 1 – 13.
[10] FRUMAROVÁ: Ochrana před nečinností…, s. 42.
[11] Tamtéž, s. 43.
[12] SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní.* Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2008, s. 250 – 254.

proti nečinnosti i stížnost k ESLP. V rámci práva EU je upravena speciální žaloba proti nečinnosti. V obou případech se také jedná o prostředky ochrany soudní.

Pro efektivní ochranu proti nezákonné nečinnosti je nezbytné, aby tyto jednotlivé prostředky tvořily jako celek funkční, vzájemně provázaný a doplňující se mechanismus právní ochrany.[13] V následujících kapitolách se již budu zabývat právními prostředky soudní ochrany proti nečinnosti, jejich návazností a vzájemnými vztahy. Vzhledem k tomu, že právní prostředky proti nečinnosti by měly tvořit výše zmíněný mechanismus, rozeberu i některé další prostředky proti nečinnosti, které se soudní formou ochrany bezprostředně souvisí.

[13] FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností…,* s. 43.

2. Ochrana před nečinností ve správním soudnictví

Posláním soudů ve správním soudnictví je poskytování ochrany veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob. Správní soudy zaujímají též velmi důležité postavení v rámci ochrany proti nečinnosti správního orgánu. Právní předpis, který upravuje řízení ve správním soudnictví,[14] umožňuje osobě dotčené pasivitou správního orgánu se v zákonem stanovených případech proti ní bránit, a to buď žalobou proti nečinnosti (§ 79 a násl. s. ř. s.), anebo žalobou proti nezákonnému zásahu (§ 82 a násl. s. ř. s.).

2.1 Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu

Jedním z nejvýznamnějších právních prostředků ochrany proti nečinnosti v českém právním řádu je žaloba proti nečinnosti. Tato správní žaloba[15] představuje možnost aktivně legitimovaných osob se bránit proti nezákonné nečinnosti správního orgánu u správního soudu. Do právního řádu ČR byla zavedena zákonem č. 150/2002 Sb., soudním řádem správním, s účinností od 1. 1. 2003 jako nový institut, předchozí právní úpravě správního soudnictví neznámý. Absence takového prostředku ochrany vyvolávala mnohé problémy[16] a byla také jedním z důvodů zrušení právní úpravy správního soudnictví, která se nacházela v části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, nálezem ÚS ke dni 31. 12. 2002.[17] US ve svém nálezu shledal, že nemožnost soudně kontrolovat aktivitu i případnou nečinnost veřejné správy je velmi závažným ústavněprávním deficitem.[18]

Žalobu proti nečinnosti řadíme do kategorie žalob na splnění právní povinnosti.[19] Smyslem právní úpravy žaloby má být ochrana subjektivních veřejných práv fyzických a právnických osob jak před přímou nečinností správního orgánu, tak i neodůvodněnými průtahy, kvůli kterým není věc vyřízena v zákonem stanovené lhůtě. Pod pojem „přímá nečinnost“ můžeme podřadit nečinnost správního orgánu z důvodu tvrzeného absolutního nedostatku kompetence veřejné správy, vyřízení věci jinou formou (např. poskytnutí

---

[14] zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále s. ř. s.)
[15] Dle R. Pomahače se jedná o jednu z modalit tzv. obecné správní žaloby. POMAHAČ, Richard. *Modality obecné správní žaloby*. Justiční praxe, 2002, č. 3, s. 100 – 107.
[16] Jedním z těchto problémů bylo vytížení ÚS. Ten nahrazoval činnost správních soudů rozhodováním o ústavních stížnostech pro porušení práva „projednat věc bez zbytečných průtahů“. FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ústavní stížnost pro nezákonnou nečinnost orgánů veřejné správy.* Právní rádce, 2003, roč. 11, č. 9, s. 38 – 43.
[17] blíže v MIKULE, Vladimír, SLÁDEČEK, Vladimír. *Nad nálezem Ústavního soudu, kterým byla zrušena úprava správního soudnictví.* Bulletin advokacie, 2002, č. 10, s. 59 – 66.
[18] nález Ústavního soudu ze dne 27. června 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99
[19] POMAHAČ, Richard. *Modality obecné správní žaloby*. Justiční praxe, 2002, č. 3, s. 100 – 107.

informace, vydání stanoviska) v rozporu se zákonným požadavkem vydat rozhodnutí v dané věci, bezdůvodné odložení věci správním orgánem, zastavení řízení bez vydání rozhodnutí[20] a další případy, kdy je správní orgán nečinný z jiných příčin či bezdůvodně.[21]

Prostřednictvím rozhodování správních soudů o žalobě proti nečinnosti, ať již v případech přímé nečinnosti či neodůvodněných průtahů správního orgánu, je poskytována ochrana veřejnému subjektivnímu právu plynoucímu z čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod („Listiny"), jímž je *„právo každého na projednání věci bez zbytečných průtahů",* a také veřejnému subjektivnímu právu na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny.[22] Ústavní soud ve svém nálezu vyslovil, že *„právo na řádný a spravedlivý proces v sobě zahrnuje i právo na trvání procesu až do jeho ukončení zákonem předpokládaným způsobem*".[23] Nečinností správního orgánu bude tedy zasaženo zpravidla právo na projednání věci bez zbytečných průtahů a právo na spravedlivý proces.

2.1.1 Předmět žaloby

Nečinnostní žaloba je upravena v ustanovení § 79 – 81 s. ř. s. Podle právní úpravy nemá žalobce možnost se bránit proti jakékoliv nečinnosti správního orgánu, neboť ta omezuje rozsah ochrany pouze na dvě situace. Důvodem tohoto omezení je dle důvodové zprávy k s. ř. s. stanovení ochrany pouze pro nejzávažnější případy nečinnosti správního orgánu, tedy ty, se kterými může být spojen velmi závažný zásah do práv.[24]

Předmětem žaloby je tedy pouze nečinnost související s nevydáním meritorního rozhodnutí nebo nevydáním osvědčení (§ 79 odst. 1 s. ř. s.). Nevydání osvědčení je považováno také za závažný případ nečinnosti, neboť bývá podkladem pro budoucí rozhodnutí.[25] Využití tohoto institutu u dalších případů nečinnosti je však dle znění právní úpravy vyloučeno.[26] K tomuto zúžení žalobní legitimace NSS podotýká *„zda je tato úprava*

---

[20] Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb.
[21] FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností*…, s. 112.
[22] FRUMAROVÁ, Kateřina. *Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu*. Správní právo, 2011, č. 6, s. 354 – 369.
[23] nález Ústavního soudu ze dne 25. září 1997, sp. zn. IV. ÚS 114/96
[24] Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb.
[25] VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Soudní řád správní (Komentář).* Praha: C. H. Beck, 2004, s. 186.
[26] Existují ovšem názory podporující rozšiřující výklad tohoto ustanovení. J. Vedral hovoří o extensivním výkladu pojmu „osvědčení", díky němuž lze předmět žaloby proti nečinnosti rozšířit i o další úkony správního orgánu podle části čtvrté s. ř. VEDRAL, Josef. *Správní řád - komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 89. V aktualizovaném vydání není již tento extenzivní výklad výslovně zmiňován, nicméně je zde uvedeno, že *nebude pravděpodobně možné se domáhat ochrany proti nečinnosti např. při vydání závazného stanoviska*. VEDRAL, Josef. *Správní řád - komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 133. J. Staša zvažuje možnost extensivního rozšíření pouze ve vztahu k ověření. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná*

de lege ferenda dostatečná, je věc jiná a pro souzenou věc nepodstatná".[27] Nevylučuje tedy potřebu úpravy žalobní legitimace v budoucnu, avšak v současnosti žalobu proti nečinnosti nelze vztáhnout na jiné formy nečinnosti než je nevydání rozhodnutí ve věci samé a osvědčení.

Prvním případem nečinnosti, proti níž je žaloba přípustná, je nevydání rozhodnutí.[28] Přičemž zákon výslovně požaduje, aby šlo o rozhodnutí meritorní. Krajský soud v Hradci Králové upřesňuje, že musí jít o materiální správní akt upravující hmotněprávní postavení účastníků správního řízení. Pro posouzení, zdali se jedná o rozhodnutí ve věci, je irrelevantní, jak je úkon označen. Správní akt musí být výsledkem činnosti správního orgánu při výkonu veřejné správy se všemi příslušnými náležitostmi a vydaný k tomu pravomocným správním orgánem.[29]

Jako druhý případ zákon uvádí nevydání osvědčení (potvrzení).[30] Nauka jej vymezuje jako úkon, kterým se úředně potvrzují skutečnosti, které jsou v něm uvedeny. O těchto skutečnostech není sporu, a tedy zde není důvod pro konání správního řízení ani vydání rozhodnutí (tímto se odlišuje od rozhodnutí deklaratorního). Tento úkon správního orgánu, i přes jeho zřejmý právní význam, není na rozdíl od rozhodnutí správním aktem a řadíme jej mezi tzv. jiné správní úkony.[31] Na tyto jiné správní úkony[32] (s výjimkou osvědčení) zákon v právní úpravě žaloby proti nečinnosti nepamatuje. Tímto se však budu ve své práci zabývat později. Stejně jako u rozhodnutí ve věci samé je u osvědčení třeba vycházet z materiálního vymezení.[33]

Žalobou se tedy může osoba dotčená nečinností domáhat pouze toho, aby správnímu orgánu byla uložena povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Je vyloučeno, aby soud uložil správnímu orgánu odlišnou povinnost, například povinnost vydat rozhodnutí procesní [34] či povinnost pokračovat v řízení.[35]

část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 272. V případě jiných procesních či hmotněprávních vad rozhodnutí lze využít žalobu proti rozhodnutí § 65 a násl. s. ř. s.

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

[28] Pojem rozhodnutí je legálně definován v § 65 odst. 1 s. ř. s.

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

[30] Legální definici osvědčení v s. ř. s. nenajdeme.

[31] HENDRYCH a kol.: *Správní právo*…s, 272.

[32] Do této skupiny úkonu patří například vysvětlení, sdělení, ověření a další úkony ve smyslu část. IV. s. ř. Blíže např. HENDRYCH a kol.: *Správní právo*…, s. 270 – 283.

[33] FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností*…, s. 114.

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

[35] rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. prosince 2004, sp. zn. 2 Ans 4/2004

2.1.2 Aktivní a pasivní legitimace

Osobu aktivně legitimovanou k podání žaloby můžeme vymezit jako fyzickou nebo právnickou osobu, která má subjektivní veřejné právo na vydání rozhodnutí nebo osvědčení, jež bylo jejich nevydáním porušeno.[36] Z výše uvedeného plyne, že žalobce tedy nebude se svou žalobou úspěšný, pokud mu nesvědčí subjektivní veřejné právo na vydání rozhodnutí či vyhotovení osvědčení.

Může být předmětem pochybností, zdali mají soudy, které poskytují ochranu veřejným subjektivním právům osob, povinnost poskytovat tuto ochranu i v případě, kdy subjektivní hmotněprávní nárok, o kterém bylo rozhodováno v řízení před správním orgánem, je povahy soukromoprávní. Kdyby byl nečinným správním orgánem např. katastrální úřad v řízení o soukromoprávním nároku, měl by účastník tohoto správního řízení možnost se bránit před touto neaktivitou u správního soudu?

Tato otázka byla také předmětem rozhodování NSS, který uvedl, že *„ochranu proti nečinnosti správního orgánu nelze odepřít pouze z toho důvodu, že hmotněprávní nárok je povahy soukromoprávní*.“[37] Možnost správního soudu rozhodovat o žalobách proti nečinnosti správního orgánu dle § 4 odst. 1 písm. b) s. ř. s. je pravomoc autonomní povahy ve vztahu k obecné charakteristice správněprávní ochrany v ust. § 2 věta první s. ř. s. [38] Není tedy důležité, jakou povahu má subjektivní hmotněprávní nárok žalobce. Soud musí zkoumat to, zda správní orgán měl zákonnou povinnost vydat rozhodnutí či osvědčení a že tak neučinil. Lze tedy uzavřít, že smyslem žaloby je ochrana subjektivního veřejného práva procesního.[39]

Je třeba také poznamenat, že předpis platný pro občanské soudní řízení[40] nedává obecným soudům pravomoc rozhodovat o nečinnosti správních orgánů.[41] V případě záporné odpovědi na to, zda může být předmětem rozhodování o žalobě i hmotněprávní soukromoprávní nárok, by účastník takového řízení proti nečinnosti zůstal nechráněn.

Pasivně legitimován bude správní orgán, který měl v zákonem stanovené lhůtě povinnost předmětné rozhodnutí nebo osvědčení vydat.[42] Z ustanovení § 79 odst. 2 s. ř. s.

---

[36] FRUMAROVÁ, Kateřina. *Nový prostředek obrany proti nečinnosti veřejné správy.* Právní rádce, 2003, roč. 11, č. 1, s. 38 – 41.
[37] rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. července 2004, sp. zn. 5 As 31/2003
[38] Tamtéž.
[39] FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností*…, s. 115.
[40] zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
[41] VOPÁLKA: *Soudní řád správní (Komentář*), s. 186.
[42] FRUMAROVÁ, Kateřina. *Nový prostředek obrany proti nečinnosti veřejné správy*. Právní rádce, 2003, roč. 11, č. 1, s. 38 – 41.

plyne pro žalobce povinnost vymezit v žalobě konkrétní nečinný správní orgán,[43] který podle něj výše uvedenou povinnost má. Soud je jeho tvrzením vázán a rozhoduje o tom, zdali takto označený správní orgán skutečně má žalobcem požadovanou povinnost, neboť jedině on může být tím, komu ji lze v případě její objektivní existence uložit. Vyjde-li najevo, že tuto povinnost nemá, nemůže soud zkoumat existenci této povinnosti u jiného správního orgánu.[44]

Skutečnost, zda je správní orgán opravdu pasivně legitimován, resp. že pro něj objektivně existuje povinnost vydat požadované rozhodnutí či osvědčení a zároveň je nečinný[45], zjišťuje věcně a místně příslušný správní soud až v rámci věcného posouzení žaloby, nikoliv v rámci rozhodování o otázkách procesních.[46] Určí-li žalobce v žalobě správní orgán, který podle něj má povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé (osvědčení), posuzuje správní soud existenci této povinnosti meritorně, a proto, neshledá-li, že zde taková povinnost je, žalobu zamítne. Stejně postupuje i v případě zjištění, že správní orgán nebyl nečinný.

2.1.3 Bezvýsledné vyčerpání prostředků proti nečinnosti a neexistence fikce rozhodnutí

V ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s., které zní „*ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat…“,* zákon počítá s existencí a bezvýsledným uplatněním prostředků proti nečinnosti před správním orgánem. Směřuje tedy k tomu, aby byla nečinnost odstraněna ještě předtím, než se přikročí k soudní ochraně. K této subsidiaritě ochrany ve správním soudnictví NSS uvádí, že *„ochranu a provedení kontroly nejrůznějších výstupů veřejné správy by měla primárně zabezpečovat sama veřejná správa. Správní soudnictví a ochrana v něm uskutečňovaná je postavena na principu subsidiarity, ta nicméně vychází z existence prostředků nápravy, resp. jejich právního zakotvení a možnosti je uplatnit“.*[47] Vždy je tedy nezbytné zabývat se tím, zdali právní řád v konkrétním případě takové prostředky poskytuje a jsou-li v dispozici dotčené osoby. Proto je nejprve třeba nalézt procesní předpis platný pro správní řízení, který obsahuje prostředek proti nečinnosti.

V této souvislosti lze připomenout situaci, kdy za účinnosti současného s. ř. s. nebyla přijata jemu odpovídající právní úprava správního řízení a zákon č. 71/1967 Sb., o správním

---

[43] Legální definice správního orgánu viz § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
[44] rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. listopadu 2007, sp. zn. 1 Ans 5/2007
[45] usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. září 2010, sp. zn. 7 Ans 5/2008
[46] usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. dubna 2003, sp. zn. Na 249/2003
[47] rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. prosince 2010, sp. zn. 4 Aps 2/2010, o subsidiaritě soudní ochrany hovoří např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. října 2007, sp. zn. 7 Ans 1/2007

řízení (správní řád), nedával účastníku možnost uplatnit prostředek vyžadovaný § 79 odst. 1 s. ř. s. V těchto případech se účastník mohl obrátit přímo na soud.[48]

Obecný předpis pro správní řízení, správní řád,[49] obsahuje v § 80 opatření proti nečinnosti správního orgánu. Toto ustanovení kromě prostředků, které může využít pouze správní orgán z moci úřední, legitimuje též účastníka řízení[50] k podání žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti (§ 80 odst. 3 s. ř.)[51], a to po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí (§ 71 odst. 3, popř. odst. 1 s. ř.). V případě osvědčení, jako úkonu podle části čtvrté s. ř., po uplynutí lhůty k jeho vyhotovení (tj. lhůta stanovená zvláštními předpisy či „bez dalšího" viz § 155 odst. 2 s. ř.).[52]

Vztah ustanovení § 80 odst. 3 s. ř. a žaloby proti nečinnosti, z hlediska jejich návaznosti, nebyl zpočátku úplně jasný. Nabízely se zde různé možnosti interpretace. [53] Podle judikatury NSS, jde-li o řízení podle s. ř., je nezbytné před podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti *vždy* vyčerpat návrh podle § 80 odst. 3 s. ř. [54] Dle názoru P. Kolmana však došlo v judikatuře správních soudů v jistém směru k posunu od výše uvedeného rozsudku a v něm vyjádřené potřeby vždy vyčerpat žádost podle § 80 odst. 3 s. ř.[55]. Bylo judikováno, že pokud je správní orgán, v daném případě ministr, či vedoucí jiného ústředního správního orgánu, jenž nadřízený správní orgán nemá, nečinný, nevyžaduje se uplatnění žádosti dle § 80 odst. 3 s. ř.[56] K otázce, zda musí být před podáním žaloby žádost uplatněna, je-li nečinným orgánem ústřední správní orgán (např. ministerstvo), se judikatura NSS nestaví jednotně.[57]

Toto však není jediným problémem. Samotné ustanovení § 80 odst. 3 s. ř. je v některých směrech nejasné, zejména neodpovídá na otázku právní povahy žádosti, závaznosti obsahu žádosti pro nadřízený správní orgán, neobsahuje lhůtu pro podání žádosti aj. Zákon též neřeší, jak postupovat v případě nečinnosti nadřízeného správního orgánu. Podrobněji se však vzhledem k omezenému rozsahu práce těmito problémy zabývat

---

[48] rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. listopadu 2003, sp. zn.. 5 As 21/2003
[49] zákon č. 500/2004 Sb, správní řád, ve znění pozdějších přepisů (dále s. ř.)
[50] § 27 odst. 1 s. ř.
[51] dále „žádost"
[52] VEDRAL: *Správní řád…,* s. 700.
[53] Možné interpretace blíže v: PÍTROVÁ, Lenka. K pojmu "prostředků k ochraně proti nečinnosti správního orgánu". In VOPÁLKA, Vladimír (ed.). *Nový správní řád*. 1. vydání. Praha: Aspi, 2005, s. 185 – 191.
[54] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. října 2007, sp. zn. 7 Ans 1/2007
[55] KOLMAN, Petr. *Vybrané aspekty ochrany před nečinností ve správním procesu*. Bulletin advokacie, 2011, č. 7 - 8, s. 50 – 53.
[56] usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 1. července 2008, sp. zn. 62 Ca 39/2008
[57] podrobněji např. v: JEMELKA: *Soudní řád správní*, s. 665 – 666.

nemohu.[58] Podle mého názoru je však z hlediska vazeb na žalobu proti nečinnosti nezbytné, aby podmínky a náležitosti podání žádosti, jejíž bezvýsledné vyčerpání se vyžaduje, byly stanoveny co nejsrozumitelněji, aby případné nejasnosti nezbavovaly možnosti domáhat se ochrany u správního soudu.

Pokud je žádost podána, nadřízenému správnímu orgánu vzniká povinnost o této žádosti rozhodnout, a to formou usnesení. Stejnou formou rozhoduje i v případě, kdy žádosti nevyhoví.[59] Proti usnesení o nevyhovění žádosti, které se účastníkovi doručuje, není přípustné odvolání (§ 80 odst. 6 s. ř.). Zákon dále neumožňuje bránit se proti nečinnosti v rámci správního řízení, došlo k bezvýslednému vyčerpání opatření proti nečinnosti a je splněna podmínka pro podání žaloby proti nečinnosti.[60]

J. Vedral dále uvádí, že žalobu lze podat eventuálně i pokud nadřízený správní orgán nerozhodne o žádosti účastníka v zákonem stanovené lhůtě.[61] Zákon však žádnou lhůtu pro rozhodnutí o žádosti výslovně neupravuje. Podle NSS je v tomto případě třeba aplikovat lhůty pro vydání rozhodnutí podle § 71 odst. 3 s. ř., a to vzhledem k tomu, že nadřízený správní orgán rozhoduje ve věci rozhodnutím ve formě usnesení. Aby tedy účastník nepodal žalobu předčasně, má podle rozsudku vyčkat alespoň obecné 30 denní lhůty (případně dříve, pokud bylo usnesení již účastníku oznámeno) a teprve poté žalobu podat.[62] Otázkou je, zdali takto dlouhá lhůta koresponduje s požadavkem rozhodovat o nečinnosti v co nejkratších lhůtách. K. Frumarová navrhuje de lege ferenda lhůtu kratšího trvání (jako příklad uvádí 10 – 15 dnů) v právní úpravě § 80 výslovně zakotvit.[63]

Kromě obecného předpisu mohou speciální zákony obsahovat vlastní úpravu opatření proti nečinnosti. Například procesní úprava z. č. 280/2009 Sb., daňového řádu, obsahuje autonomní úpravu opatření proti nečinnosti v daňovém řízení, jehož vyčerpání je předpokladem pro podání žaloby proti nečinnosti[64] nebo také procesní úprava v z. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, kdy za bezvýsledné vyčerpání prostředků ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. je považováno podání stížnosti na postup

---

[58] Blíže např. SLÁDEČEK, Vladimír. *Nečinnost správního a návaznost soudní ochrany.* Správní právo, 2007, roč. 15, č. 6, s. 395 – 402., PÍTROVÁ: *K pojmu*…, s. 185 – 191., FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností*…, s. 76 – 80.
[59] PÍTROVÁ: *K pojmu*…, s. 185 – 191.
[60] FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností v případě tzv. jiných správních úkonů*. Právní rozhledy, 2011, č. 16, s. 575 – 581.
[61] VEDRAL: *Správní řád…,* s. 701.
[62] rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. července 2009, sp. zn. 9 Ans 8/2009
[63] FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností*…, s. 78.
[64] LICHNOVSKÝ, Ondřej, ONDRÝSEK, Roman a kolektiv. *Daňový řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 102 – 103.

při vyřizování žádosti o informace dle § 16a odst. 1 písm. b) tohoto zákona, pokud o ní není rozhodnuto ve lhůtě stanovené zákonem.[65] T. Těmín zdůrazňuje, že se musí jednat o procesněprávní předpis. Pokud by se jednalo o opatření stanovené předpisem práva hmotného, nevyžadovalo by se po účastníku řízení, aby jej uplatnil. [66] Pokud však procesní předpis žádný prostředek k ochraně proti nečinnosti neobsahuje, žalobu proti nečinnosti je možné podat přímo, povinnost bezvýsledně vyčerpat prostředky ochrany zde není.[67]

Lze shrnout, že bezvýsledným vyčerpáním prostředků ve smyslu § 79 odst. 1 bude až jejich vyřízení, nikoliv pouze podání, u prostředků podle s. ř. usnesením o nevyhovění žádosti podle § 80 odst. 3 s. ř. nebo nerozhodne-li správní orgán o žádosti účastníka ve lhůtě[68] O tom, zdali je naplněn tento požadavek i v případě nečinnosti nadřízeného správního orgánu nebo správního orgánu nemající nadřízený správní orgán, nepanuje v judikatuře a mezi některými autory shoda.

To, že účastník bezvýsledně uplatnil prostředky proti nečinnosti v souladu s § 79 odst. 1 s. ř. s., není jedinou podmínkou úspěšnosti žaloby. Zákon konstituuje negativní podmínku přípustnosti, kterou je neexistence fikce rozhodnutí.

Fikce rozhodnutí představuje sama o sobě důležitý institut ochrany před nečinností. Pokud zvláštní zákon spojuje s nečinností fikci vydání rozhodnutí o určitém obsahu[69] či jiného právního důsledku,[70] podání žaloby vyloučeno (§ 79 odst. 1 s. ř. s.). Tato právní konstrukce je logická, neboť ochrana před nečinností je zabezpečena jiným prostředkem,[71] fikce rozhodnutí fakticky nahrazuje správní akt.[72]

Lze polemizovat nad tím, jak dobře je zabezpečena ochrana v případě nastoupení fikce negativního rozhodnutí. Představme si, že v důsledku nečinnosti správního orgánu nastala fikce negativního rozhodnutí, proti které se nespokojený účastník bránil žalobou proti rozhodnutí (§ 65n s. ř. s.). Poté, co bylo toto rozhodnutí ve správním soudnictví zrušeno pro nepřezkoumatelnost, je věc vrácena k dalšímu řízení před správní orgán. Pokud bude opět

---

[65] rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. února 2013, sp. zn. 8 Aps 5/2012, blíže i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. února 2011, sp. zn. 2 Ans 9/2010

[66] TĚMÍN, Tomáš. *Žaloba proti nečinnosti správního orgánu.* Bulletin advokacie, 2004, roč. 11, č. 3, s. 26 – 34.

[67] JEMELKA: *Soudní řád správní*, s. 668.

[68] Tamtéž, s. 665.

[69] Fikce pozitivního, či negativního rozhodnutí, tedy že návrhu bylo vyhověno, nebo nebylo vyhověno.

[70] Tímto může být např. fiktivní registrace spolku dle § 8 odst. 5 zákona č. 83/1990 Sb. o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů. K tomu z judikatury např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. března 2006, sp. zn. 1 Ans 8/2005 *„Mezi nečinností při samotné registraci na straně jedné a nečinností při požadovaném vyznačení dne registrace na stanovách je tedy zcela podstatný rozdíl: zatímco v prvém případě je žaloba vyloučena, ve druhém lze žalovat na ochranu proti nečinnosti spočívající v nevydání osvědčení podle § 79 odst. 1 s. ř. s.“*

[71] FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností*…, s. 118.

[72] MATES, Pavel. *Opatření proti nečinnosti a fikce rozhodnutí.* Právní rádce, 2011, č. 7, s. 53 – 56.

správní orgán nečinný, opakovaně nastoupí negativní fikce a výše uvedená situace se může opakovat znova. Tento stav je z hlediska ochrany práv před nečinností nežádoucí, proto bylo judikaturou dovozeno, že se fikce negativního rozhodnutí již podruhé neuplatní a žalobu proti nečinnosti bude možné podat přímo.[73] Pro účastníka to však může představovat poněkud složitý postup. Z pohledu K. Frumarové institut fikce negativního rozhodnutí tak řízení spíše prodlužuje a nepředstavuje účinný prostředek proti nečinnosti. Proto de lege ferenda navrhuje její úplné odstranění z českého právního řádu.[74]

Na závěr lze poznamenat, že fikce negativního rozhodnutí se vyskytují v našem právním řádu zřídka.[75]

2.1.4 Lhůta k podání žaloby a její náležitosti

Žalobu je nutné podat v objektivní lhůtě jeden rok. Její zmeškání nelze prominout. Zákon stanoví pro její běh dva různé počátky v závislosti na tom, zda ve zvláštním zákoně existuje lhůta pro vydání rozhodnutí či osvědčení. Stanoví-li zvláštní zákon takovou lhůtu, roční lhůta pro podání žaloby počíná běžet jejím marným uplynutím. Pokud lhůta v takovém zákoně upravena není, počíná lhůta k podání žaloby běžet od posledního úkonu správního orgánu vůči žalobci nebo od posledního úkonu žalobce vůči správnímu orgánu (§ 80 odst. 1. s. ř. s.).

V posledním případě je důležité vymezit, co lze a co nelze za takový úkon považovat. Podle judikatury jde o procesní úkony účastníků řízení či správního orgánu ve správním řízení. U účastníka řízení tímto úkonem bude např. návrh na zahájení řízení, vyjádření se k podkladům rozhodnutí, odvolání proti rozhodnutí. Posledním úkonem správního orgánu může být např. předvolání dotčeného účastníka řízení k jednání, doručení rozhodnutí. Naopak takovými úkony nebudou urgence na vyřízení věci, sdělení správního orgánu o neexistenci důvodů pro to, aby ve věci rozhodoval.[76]

Co se týče náležitostí žaloby, tak kromě obecných náležitostí stanovených s. ř. s. pro podání musí žaloba obsahovat označení věci, v níž se žalobce ochrany proti nečinnosti domáhá, vylíčení rozhodujících skutečností, označení důkazů včetně návrhu výroku rozsudku (§ 80 odst. 2 s. ř. s.).

---

[73] rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. února 2007, sp. zn. Ca 258/2005
[74] FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností*…, s. 99.
[75] ust. § 9 odst. 3 zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životní prostředí
[76] rozsudek Nejvyšší správního soudu ze dne 12. června 2006, sp. zn. 8 Ans 3/2005

2.1.5 Rozhodnutí o žalobě proti nečinnosti

Správní soud rozhoduje ve věci rozsudkem na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 81 odst. 1 s. ř. s.). Pro posouzení, zda je správní orgán nečinný, je tedy rozhodné, že jeho nečinnost trvá v den, kdy o žalobě soud rozhoduje. Nečinnost správního orgánu musí trvat, jinak by uložení povinnosti k vydání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení bylo v rozporu se smyslem řízení o žalobě dle § 79 s. ř. s., kterým je odstranění nečinnosti správního orgánu. Začne-li správní orgán konat a meritorní rozhodnutí či osvědčení vydá dříve, než soud rozhodne, dojde k zamítnutí žaloby.[77]

Za situace, kdy zákonná povinnost správního orgánu rozhodnutí či osvědčení vydat existuje a jeho nečinnost stále trvá, správní soud v rozsudku správnímu orgánu nařídí předmětné rozhodnutí nebo osvědčení vydat. Takovéto východisko, kdy soud pouze stanoví povinnost vydat příslušný akt, aniž by jej místo správního orgánu vydal sám, je v souladu s principem dělby moci mezi soudy a orgány moci výkonné.[78] Správní orgán má pak povinnost řízení ukončit, tzn. například vyhovět návrhu či ho zamítnout, zastavit řízení, vydat osvědčení nebo věc uzavřít. Až tímto okamžikem je dosažen smysl řízení o žalobě podle § 79 s. ř. s.[79]

Správnímu orgánu nelze rozhodnutím uložit povinnost jinou, například povinnost vydat procesní rozhodnutí o přerušení řízení nebo požadovat, aby správní orgán v řízení pokračoval s tím, že bude záležet na něm, zda řízení přeruší nebo rozhodne ve věci samé, [80] nelze ani stanovit obsah jeho rozhodnutí.[81] Pokud by byl správní soud oprávněn ke stanovení konkrétního obsahu rozhodnutí, docházelo by opět k narušení principu dělby moci mezi mocí soudní a výkonnou.

Takto však nelze postupovat při stanovení povinnosti vydat osvědčení. Setrvání na výše uvedeném pravidle i v tomto případě by mohlo být na úkor práv osoby domáhající se vydání osvědčení, poněvadž následně vydaný akt správního orgánu není možné již podrobit věcnému soudnímu přezkumu.[82] Na rozdíl od rozhodnutí, kde je přezkum zajištěn pomocí

---

[77] rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. prosince 2010, sp. zn. 5 Ans 11/2010
[78] FRUMAROVÁ, Kateřina. *Nový prostředek obrany proti nečinnosti veřejné správy.* Právní rádce, 2003, roč. 11, č. 1, s. 38 – 41.
[79] rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. prosince 2010, sp. zn. 5 Ans 11/2010
[80] rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. prosince 2004, sp. zn. 2 Ans 4/2004
[81] rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. prosince 2010, sp. zn. 5 Ans 11/2010, též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2004, sp. zn. 7 Afs 33/2003
[82] FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností v případě tzv. jiných…,* s. 575 – 581.

žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, osvědčení takto přezkoumatelné není. Právní řád totiž neosahuje žádný žalobní typ, na základě jehož může být osvědčení přezkoumáno.[83]

Předmětem meritorního posuzování soudu v případě nečinnosti při nevydání osvědčení bude naplnění zákonných podmínek pro jeho vydání. Na základě toho soud žalobu zamítne, nebyly-li podmínky splněny, jinak rozhodne o uložení povinnosti vydat osvědčení o určitém obsahu.[84]

Ke splnění povinnosti v rozsudku stanoví správní soud orgánu přiměřenou lhůtu. Co do naplnění požadavku přiměřenosti je třeba přihlížet k různým okolnostem, zejména ke složitosti věci.[85] Zákon stanoví omezení diskrece při určování její délky tak, že v případě, kdy zvláštní zákon obsahuje úpravu lhůty pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení, je tato délka maximální možnou délkou pro lhůtu ke splnění povinnosti v rozsudku (§ 81 odst. 1 s. ř. s.). Nedostatkem v tomto případě však je, že správní soudy nemají možnost ex offo kontrolovat, zda správní orgán splnil povinnost uloženou mu rozsudkem vzešlým z řízení o ochraně proti nečinnosti. Samotný účastník pak k vynucení této povinnosti může podat návrh na výkon rozhodnutí podle občanského soudního řádu.[86]

Správní soud žalobu zamítne pro její nedůvodnost. Např. pro nedostatek pravomoci, příslušnosti správního orgánu označeného účastníkem v žalobě, dále pokud správní orgán nemá povinnost k vydání žalobcem požadovaného rozhodnutí nebo osvědčení, žalobce nemá veřejné subjektivní právo na vydání rozhodnutí či osvědčení a v neposlední řadě neaktivitu správního orgánu nelze klasifikovat jako nečinnost.[87] Řečeno výše, zamítnout žalobu z věcných lze žalobu i v případě, kdy nečinný správní orgán v požadovaném směru jednal ke dni rozhodnutí správního soudu.

Pokud je účastník s výsledkem řízení o žalobě nespokojen, může podat proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu opravný prostředek. Tím je kasační stížnost, upravená v § 102 a násl. s. ř. s., o které rozhoduje NSS. Lze ji podat ve lhůtě dvou týdnů od doručení rozhodnutí a za dalších podmínek, jejichž splnění vyžaduje s. ř. s.

Kromě účastníka může kasační stížnost podat i správní orgán. V této souvislosti byla správními soudy řešena otázka, jestli podání kasační stížnosti správním orgánem brání

---

[83] usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2010, sp. zn. 7 Aps 3/2008
[84] FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností v případě tzv. jiných…,* s. 575 – 581.
[85] K posuzování přiměřenosti lhůty viz FRUMAROVÁ, Kateřina. *Nezákonná nečinnost ve veřejné správě a význam institutu „přiměřené lhůty― ve vztahu k nezákonné nečinnosti veřejné správy*. Správní právo, 2003, roč. 36, č. 1, s. 1 – 13.
[86] FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností*…, s. 131.
[87] JEMELKA: *Soudní řád správní*, s. 692.

v pokračování ve správním řízení před tímto orgánem. Za situace, kdy kasační stížnost podá správní orgán proti pravomocnému rozsudku krajského soudu, kterým zrušil jeho rozhodnutí, je povinen dále ve správním řízení pokračovat a řídit se závazným právním názorem soudu. Okolnost, že podal kasační stížnost, nepředstavuje překážku dalšího řízení, neboť se nejedná o pokračování ve správním řízení. Proto pokud v řízení správní orgán nepokračuje tak, jak mu to přikazuje pravomocné rozhodnutí, lze tento stav posuzovat jako nečinnost a využít žalobu proti nečinnosti.[88]

Ve výše uvedeném případě byl správní orgán nečinný. Jaký vliv by ale mělo na dosud neskončené rozhodování o kasační stížnosti, kdyby správní orgán posléze rozhodl v souladu se závazným právním názorem stanoveným v rozsudku? Odpověď na tuto otázku nám opět dává judikatura. Rozšířený senát NSS k tomu uvádí: *„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. 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 nepřípustnou".*[89] Ve své argumentaci poukazuje na to, že nelze dojít k opačnému závěru, který by nutil správní orgán k tomu, aby buď rozhodnutí soudu nerespektoval a podal kasační stížnost, nebo jednal tak, jak mu uložil správní soud v rozsudku při vědomí ztráty možnosti podat opravný prostředek.[90]

Pro nespokojeného účastníka je vyčerpání žaloby proti nečinnosti a kasační stížnosti nezbytné pro následné zahájení řízení před Ústavním soudem.[91] Z dalších možností ochrany proti nečinnosti připadá pro osobu nečinností dotčenou v úvahu možnost obrátit se na Veřejného ochránce práv.[92] Nezákonná nečinnost správního orgánu představuje též „nesprávný úřední postup" podle z. č. 82/1998 Sb.,[93] podle kterého lze uplatňovat nárok na náhradu škody a nemajetkové újmy.[94]

---

[88] usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. dubna 2007, sp. zn. 2 Ans 3/2006
[89] usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. srpna 2006, sp. zn. 8 Ans 1/2006
[90] Tamtéž.
[91] Blíže kapitola čtvrtá.
[92] SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 460.
[93] 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 řád), ve znění pozdějších předpisů
[94] Blíže např. FRUMAROVÁ, Kateřina. *Náhrada škody a nemajetkové újmy způsobené nezákonnou nečinností veřejné správy.* Správní právo, 2012, č. 4, s. 193 – 220.

2.2 Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu

Spolu s žalobou proti nečinnosti vnesl soudní řád správní do našeho právního řádu ještě další prostředek, kterým lze iniciovat řízení před správními soudy. Tímto prostředkem je žaloba proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu upravena v § 82 a násl. s. ř. s. Koncepce žaloby, která je podle zákonodárce svou povahou subsidiární, by měla obsáhnout širokou škálu tzv. faktických zásahů, u nichž není dostatečně zajištěna veřejnoprávní ochrana. Smyslem žaloby je podle důvodové zprávy odstranit zásah či jeho trvající důsledky, nikoli deklarovat, že zásah, ke kterému došlo, byl nezákonný.[95] Toto nahlížení na žalobu proti nezákonnému zásahu doznalo od doby přijetí s. ř. s. určitých změn, zejména se změnil přístup k uplatnění žaloby při ochraně proti nečinnosti.

2.2.1 Uplatnění zásahové žaloby v oblasti ochrany proti nečinnosti

Žaloba proti nečinnosti, jak bylo výše řečeno, nepokrývá všechny formy nečinnosti správního orgánu, nýbrž pouze případy nevydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Osvědčení je řazeno mezi tzv. jiné správní úkony, mezi které patří též ověření, posudky, stanoviska, vyjádření a mnoho dalších výslovně neupravených úkonů správního orgánu.[96] Nečinnost při vydávání těchto jiných správních úkonů (s výjimkou osvědčení), kdy některé z nich jsou nepochybně způsobilé zasáhnout do právní sféry jednotlivce, není tedy podle znění § 79 s. ř. s. předmětem ochrany žaloby proti nečinnosti a nelze zde využít ani žalobu proti rozhodnutí. Nabízí se otázka, jakými právními prostředky je v těchto případech nezákonné nečinnosti správního orgánu soudní ochrana zaručena, pokud vůbec nějaká ochrana práv osob dotčených nečinností při vydání těchto úkonů existuje.

Závěr, že zde není možnost se proti této neaktivitě správního orgánu bránit (konkrétně u úkonů, jež mohou zasáhnout právní sféru jednotlivce) by byl zajisté v demokratickém právním státě nepřijatelný. Jedním z možných východisek může být extensivní výklad ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s., kdy pod pojem osvědčení budou podřazeny i další úkony správního orgánu podle části IV. s. ř.[97] V rozsudku NSS nacházíme názor opačný, tedy že ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. chrání pouze před nečinností při nevydání osvědčení a rozhodnutí ve věci samé, a nelze ji tak použít na další formy nečinnosti správního orgánu.[98]

---

[95] Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb.
[96] HENDRYCH a kol.: *Správní právo…*, s. 270 – 283.
[97] FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností v případě tzv. jiných…,* s. 575 – 581.
[98] rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. března 2006, sp. zn. 1 Ans 8/2005

Jiní autoři včetně K. Frumarové považují za vhodnější využít ochrany žaloby proti nezákonnému zásahu (§ 82 a násl. s. ř. s.). Tato varianta je možná, pokud budeme nečinnost správního orgánu při nevydání jiných správních úkonů odlišných od osvědčení pokládat za tzv. nezákonný zásah ve smyslu § 82 odst. 1. s. ř. s., jehož definici zákon nijak nevymezuje.[99]

Ke stejnému závěru došla i judikatura NSS. Rozšířený senát v usnesení[100] dospěl k názoru, že *„zásahem může být i nezákonná nečinnost*[101] *spočívající v neučinění úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s“.*[102] Smyslem zásahové žaloby je poskytnout ochranu jednotlivci před jakýmikoliv jinými akty či úkony veřejné správy způsobilými zasáhnout do jeho právní sféry, ne však před procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Rozšířený senát NSS upozorňuje na to, že takový úkon, který směřuje proti jednotlivci a zasahuje do jeho právní sféry, musí být vždy podroben kontrole. V tomto duchu je pak při pochybnostech nutné vykládat věcný rozsah všech tří správních žalob - žaloby proti rozhodnutí, proti nečinnosti a proti zásahu.[103]

Na tomto místě je třeba ještě zdůraznit, že žaloba proti nezákonnému zásahu je v poměru subsidiarity k žalobě proti nečinnosti. Lze-li podat proti nezákonnému zásahu žalobu proti nečinnosti, potom v daném případě existuje jiný právní prostředek nápravy ve smyslu §85 s. ř. s., což povede k odmítnutí zásahové žaloby.[104] Ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí je subsidiarita zásahové žaloby vyjádřena v § 82 s. ř. s.

I když bylo dovozeno, že nezákonná nečinnost může být zásahem dle § 82 s. ř. s., je třeba vždy zkoumat povahu jednotlivých úkonů a v závislosti na tomto posouzení pak využít jedné ze tří žalob upravené s. ř. s. Nejednoznačné může být zejména odlišení deklaratorního rozhodnutí od osvědčení a osvědčení od zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s.[105] K tomu NSS dodává, že výklad ustanovení o správněsoudní ochraně musí vždy směrovat k tomu, aby jakýkoli úkon

---

[99] FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu*. Praha: Linde, 2005. s. 92, 105, 223.

[100] V usnesení byla řešena povaha provedení nebo neprovedení záznamu do katastru nemovitostí a možnosti obrany proti němu. Rozšířený senát v dané věci vyslovuje, že jej považuje za nezákonný zásah, jehož přezkumu se lze domáhat v řízení podle § 82 a násl. s. ř. s.

[101] Názor, že zásah správního orgánu spočívá pouze aktivitě, nikoli však pasivitě najdeme např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. ledna 2008, sp. zn. 3 Aps 3/2006. Zásah jako aktivní úkon považován též ve VOPÁLKA: *Soudní řád správní (Komentář),* s. 192. V. Mikule zastává názor, že nečinnost zásahem správního orgánu není. HENDRYCH a kol.: *Správní právo*…, s. 549.

[102] usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2010, sp. zn.. 7 Aps 3/2008

[103] Tamtéž.

[104] rozsudek Nejvyššího správního soudu zde dne 20. července 2011, sp. zn. 1 Aps 1/2011

[105] FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností*…, s. 136. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2010, sp. zn. 7 Aps 3/2008, Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. listopadu 2007, sp. zn. 3 AS 33/2006

mající povahu jednoho z výše uvedených byl podroben soudní kontrole (i ten, jenž se pohybuje na pomezí mezi uvedenými typy úkonů), a to z hlediska svého obsahu, nikoliv pouze formálně.[106]

Na základě tohoto rozhodnutí je nutné „nezákonný zásah“ ve smyslu § 82 s. ř. s. vykládat šířeji, tak aby nečinnost při vydávání jiných správních úkonů (s výjimkou osvědčení), u kterých nepřichází v úvahu podání žaloby proti rozhodnutí ani žaloby proti nečinnosti, byla přezkoumatelná ve správním soudnictví.

2.2.2 Podmínky pro podání žaloby

Z ustanovení § 82 s. ř. s. vyplývají podmínky, které musí být splněny, aby byl žalobce se svou žalobou u soudu úspěšný. Důvodnost žaloby je tedy závislá na kumulativním splnění následujících podmínek:

1) žalobce musí být přímo zkrácen na svých právech
2) zásahem, pokynem nebo donucení (zásahem v širším smyslu) správního orgánu[107]
3) který není rozhodnutí
4) tento zásah musí být nezákonný
5) byl zaměřen přímo proti žalobci nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo.

Nenaplnění byť jen jedné z nich povede k odepření ochrany poskytované podle § 82 a násl. s. ř. s.[108]

Naplnění podmínky, aby zásah v širším smyslu nebo jeho důsledky trvaly nebo hrozilo jeho opakování, se nyní již nevyžaduje. Tato byla odstraněna zákonodárcem k 1. 1. 2012 novelizací s. ř. s. zákonem č. 303/2011 Sb. Podle § 85 s. ř. s. ve znění do 31. 12. 2011 byla žaloba, pokud se žalobce domáhal pouze určení nezákonnosti zásahu správního orgánu, nepřípustná. Tato novelizace byla vedena snahou zefektivnit správní soudnictví. Konkrétním cílem je též zvýšit ochranu proti nezákonným zásahům správních orgánů, čehož má být dosaženo právě odstraněním výše uvedené restriktivní podmínky a umožněním domáhat se určení zásahu správního orgánu za nezákonný.[109]

Blíže ještě k některým výše uvedením podmínkám:

---

[106] usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2010, sp. zn. 7 Aps 3/2008
[107] Blíže k pojmu zásah: POSPÍŠIL, Petr. *Judikatura Nejvyššího správního soudu: Ochrana před nezákonným zásahem správního orgánu*. Soudní rozhledy, 2011 č. 3, s. 77.
[108] rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. března 2005, sp. zn. 2 Aps 1/2005
[109] Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

Ad 2) Žalobou se lze bránit proti nezákonnému zásahu správního orgánu ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a), tedy správního orgánu, který jedná při výkonu své působnosti v rámci veřejné správy.[110]

Ad 4) Nezákonný je zásah, který nemá oporu v zákoně, popř. v podzákonném právním předpisu nebo mezinárodní smlouvě podle čl. 10 Ústavy.[111] V našem případě zásahem bude nezákonná nečinnost správního orgánu.

2.2.3 Aktivní a pasivní legitimace, lhůta k podání žaloby a její náležitosti

Žalobu může podat každá osoba, která tvrdí naplnění výše uvedených podmínek ustanovení § 82 s. ř. s. Ten vymezuje okruh tvrzení, které musí žalobce v žalobě uplatnit, aby vznikl příslušný procesněprávní vztah a soud mohl o žalobě meritorně rozhodnout.[112] To zdali žalobce tvrdil všechny potřebné skutečnosti v žalobě, zjišťuje soud v rámci úvahy o splnění podmínek řízení. V tuto chvíli však neposuzuje, zda jsou opravdu důvodné.[113] Až během řízení soud zkoumá naplnění jednotlivých znaků tvrzeného zásahu jako součást rozhodování ve věci samé. Skutečnost, že úkon (v našem případě nekonání) správního orgánu je skutečně nezákonným zásahem, je otázkou důvodnosti žaloby, nikoli existence podmínek řízení. Závěr, že úkon (nekonání) správního orgánu nelze podřadit pod tento pojem, povede k zamítnutí žaloby, ne k jejímu odmítnutí.[114]

Tato žaloba směřuje proti správnímu orgánu, který podle žalobního tvrzení provedl zásah (§ 83 s. ř. s.), konkrétně správní orgán, který byl podle žalobce v rozporu se zákonem nečinný. K jejímu podání běží osobě dotčené lhůta v délce dvou měsíců. Počátek této dvouměsíční lhůty je určen subjektivně a počíná[115] ode dne, kdy se žalobce o nezákonném zásahu dozvěděl. Žaloba však může být podána nejpozději do dvou let od okamžiku, kdy k zásahu došlo. Zmeškání lhůty k podání žaloby nelze prominout (§ 84 odst. 1 s. ř. s.).

Jak už bylo zmíněno výše, s účinností od 1. 1. 2012 se může žalobce domáhat určení nezákonnosti zásahu. Nemůže ovšem požadovat deklarování nezákonnosti již pominuvšího zásahu neomezeně do minulosti. Tak může učinit pouze v případě, že ke dni podání žaloby

---

[110] VOPÁLKA: *Soudní řád správní (Komentář*), s. 193.
[111] HENDRYCH a kol.: *Správní právo…,* s. 551.
[112] usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. prosince 2008, sp. zn. 8 Aps 6/2007
[113] rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. září 2007, sp. zn. 9 Aps 1/2007
[114] usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. prosince 2008, sp. zn. 8 Aps 6/2007
[115] Pro počátek subjektivní lhůty je nerozhodné, kdy žalobce nabyl přesvědčení, že úkon nebo nečinnost správního orgánu naplňuje všechny znaky nezákonného zásahu. Blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. června 2011, sp. zn. 5 Aps 5/2010.

mu neuplynula objektivní dvouletá lhůta stanovená v § 84 odst. 1 s. ř. s. Subjektivní lhůta k podání žaloby v tomto případě nemůže začít běžet dříve než 1. 1. 2012.[116]

Žaloba kromě obecných náležitostí pro podání musí obsahovat označení zásahu, proti němuž se žalobce ochrany domáhá, vylíčení rozhodujících skutečností, označení důkazů, jichž se žalobce dovolává a návrh výroku rozsudku (§ 84 odst. 3 s. ř. s.).

2.2.4 Existence jiných právních prostředků nápravy

Zákon stanoví, že žaloba je nepřípustná, pokud se lze ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky. Ustanovení § 85 s. ř. s. tímto omezuje ochranu poskytovanou zásahovou žalobou pouze na případy, kdy osoba, do jejichž práv bylo v důsledku zásahu zasaženo, nemá jinou možnost ochrany. Zákon však nedává žádné vodítko, jak vykládat „*nemožnost se domáhat ochrany nebo nápravy jinými právními prostředky*“ ani tyto prostředky blíže nespecifikuje.[117]

Poměrně jasné je řešení situace, nemá-li účastník ke své obraně objektivně k dispozici žádné jiné právní prostředky. V tomto případě lze postupovat s žalobou přímo k soudu. Pokud tu jiné právní prostředky ochrany jsou, je situace sporná, neboť není zřejmé, zda pouhá jejich existence zcela vyřazuje osobu zásahem dotčenou ze soudní ochrany, či pouze vyžaduje jejich bezvýsledného vyčerpání, tak jak je tomu např. u žaloby proti nečinnosti.[118] Jiným prostředkem nápravy bude zde např. i žádost účastníka o uplatnění opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 s. ř. (jejíž bezvýsledné uplatnění se obecně vyžaduje u žaloby proti nečinnosti),[119] neboť prostředky proti nečinnosti (§ 80 s. ř.) je možné uplatnit nejen ve správním řízení, ale vztáhnout i na další postupy podle správního řádu, tedy i na postupy při vydávání úkonů podle části čtvrté (§ 6 odst. 1 věta druhá s. ř.)[120] Naopak tímto prostředkem nemůže být stížnost dle § 175 s. ř.[121]

J. Mikule zaujímá k této problematice striktní přístup, tedy že postačí pouhá existence těchto právních prostředků, aby bylo podání zásahové žaloby vyloučeno.[122] K jiným prostředkům ochrany uvádí, že se má jednat o prostředky přirovnatelné k ochraně

---

[116] rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. září. 2012, sp. zn. 1 Aps 6/2012, srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. prosince 2004, sp. zn. 4 Afs 22/2003

[117] Vzhledem k subsidiaritě zásahové žaloby by mělo být vyloučeno její užití, je-li zde možnost poskytnout ochranu na základě žaloby proti rozhodnutí nebo proti nečinnosti. JEMELKA: *Soudní řád správní*, s. 727.

[118] FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností*…, s. 138.

[119] FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností v případě tzv. jiných…,* s. 575 – 581.

[120] VEDRAL: *Správní řád…,* s. 132.

[121] rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. prosince 2010, sp. zn. 4 Aps 2/2010

[122] Srovnání s právní úpravou žaloby proti rozhodnutí §68 písm. a) s. ř. s. a žaloby proti nečinnosti § 79 odst. 1 s. ř. s.

poskytované správními soudy podle § 87 odst. 2 s. ř. s. Nebude jimi tudíž možnost domáhat se náhrady škody podle z. č. 82/1998 Sb. za nesprávný úřední postup, ani ústavní stížnost.[123] Striktně v tomto ohledu rozhodl i NSS, podle nějž je žaloba nepřípustná 1) pokud má žalobce v době podání žaloby k dispozici jiné prostředky nápravy, dále 2) pokud se mohl bránit nezákonnému zásahu jinými opravnými prostředky a této možnosti v zákonem stanovené lhůtě nevyužil a též 3) pokud tyto prostředky využil, avšak není spokojen s výsledkem takového řízení.[124] Ve starším rozsudku nalezneme poněkud mírnější přístup. V něm se hovoří o nepřípustnosti žaloby jen v případě, pokud žalobce nevyužil možnosti ochrany,[125] v jiném rozsudku k tomu toto: *„podání žaloby proti nezákonnému zásahu nastupuje teprve tehdy, pokud žaloba proti rozhodnutí nepřipadá v úvahu, a to ani po „zprocesnění" zásahu jinými právními prostředky ve smyslu § 85 s. ř. s."*.[126]

Je otázkou, zda pouhá existence jiných prostředků nápravy v právním řádu dostatečně zaručuje ochranu před nezákonným zásahem, konkrétně před zásahem v podobě nečinnosti při vydání jiných správních úkonů. K. Frumarová se domnívá,[127] že samotná existence těchto jiných právních prostředků nemusí být vždy zárukou dostatečné ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu. Poukazuje především na rozdíl v poskytování ochrany před nečinností v případech vydávání tzv. jiných správních úkonů, a to v případech nevydání osvědčení a úkonů od něj odlišných.[128] Pokud v obou případech účastník využije opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 s. ř., avšak nadřízený orgán, který o něm rozhoduje, je také nečinný, pak u nevydání osvědčení tímto byla splněna podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků proti nečinnosti ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. a účastník se může domáhat ochrany ve správním soudnictví pomocí žaloby proti nečinnosti. Zatímco rozdílná situace nastane u jiných správních úkonů odlišných od osvědčení, neboť zde v souladu s judikaturou NSS žaloba proti nezákonnému zásahu přípustná není. Výše zmíněný postup představuje neodůvodněnou rozpolcenost soudní ochrany v rámci tzv. jiných správních úkonů a brání v uplatnění práva na soudní ochranu dle čl. 36 Listiny. Autorka se tedy přiklání k tomu, aby žalobu proti nezákonnému zásahu bylo možné podat jak v případě neexistence jiných právních prostředků, tak i v případě jejich bezvýsledného vyčerpání žalobcem.[129]

---

[123] HENDRYCH a kol.: *Správní právo…,* s. 551.
[124] rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. ledna 2005, sp. zn. 1 Afs 16/2004
[125] rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. prosince 2004, sp. zn. 3 As 52/2003
[126] rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. ledna 2007, sp. zn. 2 Aps 1/2006
[127] Shodný názor též P. Vetešník. JEMELKA: *Soudní řád správní*, s. 728 – 789.
[128] FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností v případě tzv. jiných…,* s. 575 – 581.
[129] FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností*…, s. 139.

Závěr, že lze podat žalobu proti nezákonnému zásahu pouze, pokud zde nejsou žádné prostředky nápravy, považuji za velmi striktní. Podle mého názoru jde o příliš omezující přístup k soudnímu přezkumu u těchto jiných správních úkonů, neboť jak bylo výše poukázáno, není řádně zajištěna ochrana proti nečinnosti s nimi související. Proto tedy nezbývá než souhlasit s tím, že podání žaloby proti nezákonnému zásahu by v těchto případech mělo následovat po bezvýsledném vyčerpání právní prostředků (opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 s. ř.).

Pro úplnost je třeba ještě dodat, že podmínka existence jiných prostředků ochrany se nevyžaduje, pokud se žalobce domáhá pouze určení, že zásah správního orgánu byl nezákonný (§ 85 s. ř. s.). Toto rozšíření přípustnosti zásahové žaloby ovšem nemění nic na tom, že předpokladem je vždy to, že o nezákonný zásah vůbec jde.[130]

2.2.5 Rozhodnutí o žalobě proti nezákonnému zásahu

Stejně jako u žaloby proti nečinnosti rozhoduje soud na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 86 odst. 1 s. ř. s.), tvrzený zásah, v našem případě nečinnost, tak musí k tomu dni trvat[131]. Pokud dojde ke změně skutkového stavu v průběhu řízení o ochraně před nezákonným zásahem (§ 82 a násl. s. ř. s.), musí být žalobci umožněno, aby v závislosti na změně toho skutkového stavu mohl změnit žalobní petit a způsob požadované soudní ochrany (§ 64 s. ř. s. a § 95 o. s. ř.).[132] Pokud se žalobce domáhá pouze určení nezákonnosti zásahu, relevantní bude skutkový a právní stav v době nezákonné zásahu správního orgánu (§ 86 odst. 1 s. ř. s.).

Soud rozhoduje ve věci rozsudkem. Žalobu zamítá, je-li nedůvodná (§ 87 odst. 3 s. ř. s), mimo jiné též z proto, že nedošlo ke kumulativnímu naplnění znaků dle § 82 s. ř. s.[133] Pokud žalobu nezamítne, v případech nečinnosti rozhodne na základě analogie s § 81 s. ř. s. tak, že *„zakáže správnímu orgánu, aby nadále zasahoval do žalobcova práva na to, aby byl orgán činný, a současně mu přikáže provést jiný správní úkon, a to ve lhůtě jím stanovené, popř. určí, že zásah v podobě nečinnosti správního orgánu byl nezákonný“.* [134] Jedná se o konstitutivní rozhodnutí, pokud však soud určuje nezákonnost zásahu, činí tak rozhodnutím deklaratorní povahy.[135]

---

[130] rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. listopadu 2012, sp. zn. 1 Aps 7/2012
[131] VOPÁLKA: *Soudní řád správní (Komentář),* s. 198.
[132] rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. ledna 2008, sp. zn. 1 Aps 3/2006
[133] JEMELKA: *Soudní řád správní,* s. 735.
[134] FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností…*, s. 140.
[135] JEMELKA: *Soudní řád správní,* s. 734.

Proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu je přípustná kasační stížnost. Za předpokladu, že bylo porušeno ústavně zaručené právo žalobce, se její vyčerpání vyžaduje pro podání ústavní stížnosti.[136] Kromě kasační stížnosti může účastník žádat za podmínek § 111 s. ř. s. o obnovu řízení. Takto nelze postupovat proti rozhodnutí správního soudu vzešlého z řízení o ochraně proti nečinnosti ani proti rozhodnutí o kasační stížnosti.[137]

Z nezákonného zásahu může vzniknout i právo na náhradu škody či nemajetkové újmy za nesprávný úřední postup podle z. č. 82/1998 Sb. Sám správní soud, i když konstatuje, že zásah byl nezákonný, nemůže rozhodnout o náhradě případné škody, nemajetkové újmy. Vydání deklaratorního rozhodnutí o nezákonnosti zásahu však není předpokladem uplatnění takového nároku.[138] Lze však uvítat, že správní soud má nově v pravomoci takovou nezákonnost zásahu deklarovat, neboť podle důvodové zprávy rozhodnutí o nezákonnosti zásahu může zjednodušit a zrychlit proces při domáhání se náhrady škody před úřady, popřípadě u civilních soudů.[139]

[136] Podrobněji v kapitole čtvrté.
[137] SLÁDEČEK: *Obecné správní právo*, s. 448.
[138] JEMELKA: *Soudní řád správní*, s. 707 – 708.
[139] Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

3. Soudní ochrana před nečinností samosprávných profesních komor

V právních předpisech obsahujících právní úpravu samosprávných profesních komor se můžeme setkat se zvláštní právní úpravou ochrany proti nečinnosti. Úprava ochrany před nečinnosti v této oblasti má zajisté svůj význam, neboť členství v těchto komorách je nezbytnou podmínkou pro výkon určitých povolání a činností. Nečinnost samosprávných profesních komor (např. České advokátní komory, Komory veterinárních lékařů aj.) může spočívat v neprovedení zápisu do příslušného seznamu vedeného komorou ve stanovené lhůtě,[140] nevydání osvědčení o tomto zápisu nebo také neumožnění uchazeči ve stanovené lhůtě vykonat zkoušky či složit slib[141]. V právní úpravě zákona č. 523/1992 Sb.[142] je ochrana proti nečinnosti formulována obecněji. Je možné se jí domáhat v případech, kdy má komora ze zákona povinnost rozhodnout, přesto však zůstává nečinná. Ochranu proti nečinnosti samosprávných komor tak nalézáme nejednotně upravenou v mnoha různých právních předpisech.

Osobou dotčenou touto nečinností a zároveň aktivně legitimovanou bude člen příslušné komory (např., kterému nebylo vydáno osvědčení o zápisu do seznamu členů komory) i její budoucí člen (např. uchazeč o neprovedený zápis do seznamu členů nebo také uchazeč, kterému nebylo umožněno vykonat zkoušku, složit slib). [143] Tyto osoby se podle zákonného znění jednotlivých úprav budou moci obracet na soudy. To, jestli se takto osoba má svého práva domáhat návrhem u soudu civilního či správního, však není zcela jednoznačné.

Ve výše uvedených právních úpravách zákon stanoví pouze možnost domáhat se ochrany u soudu, aniž by blíže stanovil, zda se má jednat o soudy ve správním či civilním

[140] např. § 4 odst. 5 zákon č. 381/1991 Sb., o Komoře veterinárních lékařů České republiky, ve znění pozdějších předpisů; § 7 zákona č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, ve znění pozdějších předpisů, § 18 odst. 3 zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, např. § 55b odst. 1 písm. a) zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů

[141] např. § 55b odst. 1 písm. b), c), d) zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, § 67 písm. b), c), d) zákona č. 417/2004 Sb., o patentových zástupcích a o změně zákona o opatřeních na ochranu průmyslového vlastnictví, ve znění pozdějších předpisů

[142] § 15 odst. 2 zákona č. 523/1992 Sb., o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců České republiky, ve znění pozdějších předpisů

[143] FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností*…, s. 172 – 173.

soudnictví. Výjimečně však v některých zákonech najdeme odkaz na užití konkrétního právního předpisu upravující řízení před soudy.[144]

V odborné literatuře a judikatuře se setkáváme s různými názory na tuto problematiku. J. Mikule uvádí, že zvláštní právní úprava soudní ochrany veřejných subjektivních práv v těchto zákonech vybočuje z rámce správního soudnictví, a proto o správní žalobu nejde. Jde podle něj o návrh na zahájení řízení ve smyslu § 80 písm. b) o. s. ř.[145] V jiných odborných publikacích se objevují opačné názory, a to že ochrana by měla být poskytována soudnictvím správním.[146]

Pokud jde o přezkum rozhodnutí komor, tak podle rozsudku NSS jsou profesní komory správními orgány ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a přezkum jejich rozhodnutí o veřejných subjektivních právech a povinnostech jejich členů náleží soudům v správním soudnictví podle § 65 a násl. s. ř. s.[147] V jiných případech, než je přezkum rozhodnutí, judikatura NSS dochází k závěru jinému. Pro příslušnost soudů v občanském soudním řízení při rozhodování o veřejných subjektivních právech v § 55 odst. 1 zákona o advokacii se vyslovil ve svém rozhodnutí NSS, neboť se podle něj jedná o tzv. jinou věc dle § 7 odst. 3 o. s. ř. Soud v rozsudku konstatuje, že advokátní komora v těchto případech sice vykonává veřejnou správu na příslušném úseku a zasahuje do veřejných subjektivních práv, avšak případě v neprovedení zápisu do seznamu advokátních koncipientů a stejně tak v dalších případech §55 odst. 1 zákona o advokacii komora nevydává žádná správní rozhodnutí, jež je možné přezkoumat soudem ve správním soudnictví.[148]

K. Frumarová se domnívá, že profesní komora, která vystupuje v postavení správního orgánu ve smyslu § 4 odst. 1 s. ř. s., může zasáhnout do veřejných subjektivních práv a povinností svých členů nejen vydáním rozhodnutí. Tyto práva mohou být zasaženy jak nezákonnou nečinností související s nevydáním osvědčení, tak i v dalších případech nečinnosti profesní komory (tj. neumožnění vykonání zkoušky či složení slibu, nezapsání

---

[144] Např. odkaz na užití s. ř. s. v zákoně o patentových zástupcích (§ 67), též v zákoně o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě (§ 30g a § 31).

[145] HENDRYCH a kol.: *Správní právo*…, s. 572.

[146] např. FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností*…, s. 173., MATES, Pavel. *Státní dozor nad zájmovou samosprávou.* Právní rozhledy, 2011, č. 24, s. 885 – 889.

[147] rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. května 2005, sp. zn. 1 As 21/2004. K přezkoumávání rozhodnutí orgánů zájmové samosprávy ve správním soudnictví dále například nález Ústavního soudu ze dne 5. září 2000, sp. zn. I. ÚS 86/99, podle kterého pokud komora rozhoduje o vydání osvědčení je v postavení orgánu veřejné správy dle čl. 36 odst. 2 Listiny.

[148] Blíže viz Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. března 2008, sp. zn. 3 Ad 98/2007

do seznamu členů). Autorka se tedy přiklání se k příslušnosti soudů ve správním soudnictví.[149]

Osobně s tímto závěrem souhlasím. Pokud je správní orgán nečinný při vydávání meritorního rozhodnutí a osvědčení lze využít žaloby proti nečinnosti. Představuje-li nečinnost při vydávání jiných úkonů tzv. zásah správního orgánu,[150] je ochrana zajištěna zásahovou žalobou (opět v rámci správního soudnictví). Nevidím tedy důvod, pokud komora vystupuje jako správní orgán, pro postup podle občanského soudního řádu.

[149] FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností…,* s. 174.
[150] P. Mates uvádí, že může být sporné, zda by v dalších případech nečinnosti komory nemělo jít o nezákonný zásah. Každopádně zastává názor o přezkumu v rámci správního soudnictví. MATES, Pavel. *Státní dozor nad zájmovou samosprávou.* Právní rozhledy, 2011, č. 24, s. 885 – 889.

4. Ústavní stížnost jako prostředek soudní ochrany proti nečinnosti

Ústava České republiky (čl. 87 odst. 1) písm. d)) zakládá Ústavnímu soudu pravomoc rozhodovat o tzv. obecné ústavní stížnosti. Tento institut umožňuje fyzické nebo právnické osobě bránit se proti zásahu orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod. Nejedná se však o běžný řádný či mimořádný opravný prostředek, nýbrž o právní prostředek specifický a subsidiární.[151]

Obecnou ústavní stížnost podle § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů[152] lze považovat také za další prostředek soudní ochrany proti nečinnosti veřejné správy. Pojem nezákonná nečinnost orgánu veřejné správy lze podle ÚS vykládat jako jednu z forem „zásahu do ústavně zaručených práv".[153] Právě široká interpretace tzv. „jiného zásahu orgánu veřejné moci" v sobě, vedle množství dalších zásahů, zahrnuje i nečinnost, případně neodůvodněné průtahy v řízení před orgánem veřejné moci (tedy i orgánu veřejné správy), způsobilé narušit ústavně zaručené práva jednotlivce.[154]

V důsledku legislativních změn došlo k výraznému omezení využití ústavní stížnosti jako dalšího právního prostředku ochrany proti nečinnosti orgánů veřejné správy. Předmětem rozhodování ÚS bude nyní především nečinnost a průtahy před obecnými soudy. K těmto změnám níže.

4.1 Aktivní a pasivní legitimace

K podání ústavní stížnosti, za splnění všech dalších zákonných podmínek, je oprávněna osoba fyzická i osoba právnická, pokud disponuje způsobilostí být nositelem příslušných ústavně zaručených základních práv a svobod.[155] Na rozdíl od osoby fyzické, u právnické osoby není rozsah aktivní legitimace zcela jednoznačný.

Zákon o ÚS výslovně přiznává právnickým osobám aktivní legitimaci k podání ústavní stížnosti. Ač je právnická osoba nositelkou ústavně zaručených základních práv a svobod, nemohou se na ní z logiky věci vztahovat veškerá subjektivní veřejná práva, které

[151] ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Ústavní stížnost*. 3. vydání. Praha: Linde, 2005, s. 79.
[152] dále z. o ÚS
[153] ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Ústavní stížnost*. 3. vydání. Praha: Linde, 2005, s. 105.
[154] práva zaručená čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny
[155] stanovisko Ústavního soudu ze dne 9. listopadu 1999, sp. zn. Pl. ÚS-st 9/99

náleží osobě fyzické. Může být nositelkou pouze těch, které nejsou vyloučeny její povahou a povahou těchto práv. Jaké základní ústavně zaručené právo a svoboda náleží právnické osobě, vykládá ÚS ve své judikatuře v konkrétním případě.[156] Kromě jiných ústavně zaručených práv a svobod náleží právnické osobě práva zaručená čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2. Listiny,[157] což je významné z pohledu ochrany proti nečinnosti.

Ústavní stížnost směřuje proti orgánu veřejné moci. V souladu s charakteristikou „veřejné moci"[158] se za orgán veřejné moci považuje i orgán veřejné správy vystupující v daném právním vztahu ve vrchnostenském postavení. S ohledem na konkrétní situaci bude třeba posoudit, zdali orgány veřejné správy vystupují jako orgány veřejné moci**.** Vystupoval-li správní orgán jako účastník soukromoprávního vztahu, nebude pasivně legitimován.[159]

4.2 Nečinnost a průtahy jako jiný zásah orgánu veřejné moci

Nezbytným předpokladem pro podání ústavní stížnosti je tvrzení stěžovatele, že zásahem orgánu veřejné moci, tj. pravomocných rozhodnutím v řízení, jehož byl účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem, bylo porušeno jeho základní právo nebo svoboda zaručené ústavním zákonem[160] Jak již bylo zmíněno výše, z těchto forem možného zásahu bude ve vztahu k ochraně proti nečinnosti relevantní „jiný zásah orgánu veřejné moci".

Pojem „jiný zásah orgánu veřejné moci" lze definovat jako určitý akt orgánu veřejné moci, který byl vydán v rámci kompetence příslušného orgánu nebo naopak zcela mimo ni nebo také nečinnost orgánu veřejné moci tam, kde měl být činný. „Jinak zasáhnout" do ústavně zaručených práv a svobod může tedy orgán veřejné moci jednak komisivním, tak jednáním osmisivním, přičemž typickým „jiným zásahem" v praxi ÚS jsou zejména průtahy v řízení před orgány veřejné moci.[161]

Díky tomuto širokému výkladu může ÚS chránit ústavně zaručená základní práva a svobody porušené nekonáním orgánů veřejné moci. V případech nezákonné nečinnosti a průtahů před orgány veřejné moci budou nepochybně zasažena práva na řádný a spravedlivý proces, a to z hlediska požadavku na rychlost vyřízení věci. Konkrétně se bude jednat

---

[156]WAGNEROVÁ, E., DOSTÁL, M., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL I. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. 1. vydání. Praha: Aspi, 2007, s. 321.
[157] FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ústavní stížnost pro nezákonnou nečinnost orgánů veřejné správy*. Právní rádce, 2003, roč. 11, č. 9, s. 38 – 43.
[158]nález Ústavního soudu ze dne 25. listopadu 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93
[159] FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ústavní stížnost pro nezákonnou nečinnost orgánů veřejné správy.* Právní rádce, 2003, roč. 11, č. 9, s. 38 – 43.
[160] § 72 odst. 1 písm. a) z. o ÚS
[161] FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu*. *Komentář.* 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 497.

o porušení práva na projednání věci bez zbytečných průtahů (čl. 38 odst. 2 Listiny)[162] a práva na řádný a spravedlivý proces[163] (čl. 36 odst. 1 Listiny), v němž je zahrnuto i právo na trvání procesu až do jeho ukončení zákonem předpokládaným způsobem.[164] Nečinnost či průtahy znamenají též porušení práva každého na projednání záležitosti v přiměřené lhůtě dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).[165]

Můžeme tedy shrnout, že správní orgán jako orgán veřejné moci může „jinak zasáhnout“ do ústavně zaručených práv zejm. čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny včetně práv zaručených v čl. 6 odst. 1. Úmluvy, bude-li v rozporu se zákonem nečinný nebo nebude-li v důsledku neodůvodněných průtahů v řízení před tímto orgánem věc vyřízena v zákonem stanovené lhůtě.

Institut ústavní stížnosti jako prostředek ochrany proti nečinnosti měl tento význam a využití zvláště před účinností s. ř. s., neboť ještě nebyla přijata úprava žaloby proti nečinnosti ani žaloby proti nezákonnému zásahu. Od 1. 1. 2003 se role ÚS v tomto směru omezila a vyčerpání těchto prostředků spolu s kasační stížností je podmínkou přípustnosti ústavní stížnosti.[166]

Vzhledem k existenci prostředků ochrany proti nečinnosti, které jsou k dispozici stěžovateli podle s. ř. s., nebude možné napadat přímo zásah správního orgán.[167] Ústavní stížnost bude směrovat proti rozhodnutím správních soudů o těchto prostředcích. V současné době se však ÚS zabývá zejména porušením ústavně zaručených základních práv a svobod „tzv. jinými zásahy“ v podobě průtahů či nečinnosti soudů. Souviset s veřejnou správou budou zvláště průtahy soudů při přezkumu rozhodnutí, nezákonných zásahů, či ochraně proti nečinnosti správních orgánů a také průtahy před soudy civilními, které rozhodují podle části V. o. s. ř.[168]

---

[162] např. Nález Ústavního soudu ze dne 4. ledna 2006, sp. zn. II. ÚS 507/05, kdy Ministerstvo financí nerespektovalo závazný pokyn soudu vydat v konkrétní věci řádné rozhodnutí, a zasáhlo tak do práva na projednání věci bez zbytečných průtahů. Dále např. nález Ústavního soudu ze dne 4. července 2001, sp. zn. II. ÚS 225/01 „*Skutečnost, že správní orgán po dobu více než 9 měsíců neučinil v řízení žádný úkon, jednoznačně dokládá, že nepostupoval tak, aby věc byla vyřízena bez zbytečných průtahů, což zakládá porušení čl. 38 odst. 2 Listiny.*“

[163] nález Ústavního soudu ze dne 27. března 2003, sp. zn. IV. ÚS 690/01, Ústavní soud dovodil, že ministerstvo tím, že z úřední povinnosti nezahájilo řízení zákonem předpokládané, porušilo základní právo stěžovatele ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny.

[164] nález Ústavního soudu ze dne 25. září 1997, sp. zn. IV. ÚS 114/96

[165] FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností…*, s. 153.

[166] JEMELKA: *Soudní řád správní*, s. 668,707.

[167] FILIP, HOLLÄNDER, ŠIMÍČEK: *Zákon o Ústavním soudu*, s. 497.

[168] FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností…,* s. 148.

Dle judikatury ÚS se nelze bránit proti zásahu hrozícímu až budoucnu.[169] Tento zásah musí být *aktuální, trvající a stěžovatel jím musí být – již nebo ještě – postižen*.[170] Je tedy nezbytné, aby správní orgán či obecný soud byl v době podání stížnosti stále nečinný nebo aby průtahy v řízení před tímto orgánem stále trvaly.

Ústavní stížnost pro porušení práva v čl. 38 odst. 2 Listiny, kde jsou namítaným zásahem průtahy v soudních řízeních již skončených, nebude přípustná, neboť vzhledem k tomu, že tato řízení skončila, tj. rozhodnutí v nich byla vydána, ÚS nemůže již proti neaktuálním průtahům efektivně zasáhnout.[171] Naopak ÚS může účinně zasáhnout proti průtahům v řízení, které ještě skončeno nebylo, tak, aby bylo řízení řádně ukončeno vydáním meritorního rozhodnutí.[172]

4.3 Subsidiarita ústavní stížnosti

Ústavní stížnost je výjimečný prostředek ochrany, prostředek ultima ratio,[173] jehož uplatnění je možné až poté, co stěžovatel neúspěšně brojil proti porušení svého ústavně zaručeného základního práva nebo svobody jinými prostředky, které mu zákon dává k dispozici (§ 75 odst. 1 z. o ÚS). Z požadavku vyčerpání jiných prostředků ochrany před podáním ústavní stížnosti je patrná subsidiarita ústavní stížnosti.

Zákon vyžaduje vyčerpání všech procesních prostředků, které zákon poskytuje bezprostředně a pouze stěžovateli.[174] Takovýmto prostředkem[175] je řádný opravný prostředek, tak opravné prostředky mimořádné, vyjma návrhu na obnovu řízení, a dále také jiný procesní prostředek k ochraně práva, který má za následek zahájení soudního, správního nebo jiného právního řízení (§ 72 odst. 3. z. o ÚS).

Jak již bylo řečeno výše, jiný zásah orgánu veřejné moci nebude zpravidla přímo[176] napadnutelný ústavní stížností. Pokud jde o nezákonnou nečinnost, průtahy v řízení před správním orgánem, stěžovatel musí nejprve vyčerpat prostředky mu dané ve správním soudnictví (včetně bezvýsledného vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti). To znamená, že při nečinnosti související s nevydáním rozhodnutí či osvědčení je třeba využít

---

[169] usnesení Ústavního soudu ze dne 30. března 1999 sp. zn. IV. ÚS 247/98
[170] usnesení Ústavního soudu ze dne 5. května 2010, sp. zn. II. ÚS 1207/10
[171] usnesení Ústavního soudu ze dne 19. října 2011, sp. zn. I. ÚS 2878/11
[172] nález Ústavního soudu ze dne 7. srpna 2007, sp. zn. IV. ÚS 391/07
[173] FILIP, HOLLÄNDER, ŠIMÍČEK: *Zákon o Ústavním soudu*, s. 554.
[174] FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností…*, s. 158 - 159.
[175] Do novely zákona o ÚS zákonem č. 83/2004 Sb. nebylo nedefinováno, co se takovým prostředkem má na mysli.
[176] Přímo napadnutelný ústavní stížností byl jiný zásah orgánu veřejné moci do 31. 12. 2002.

žalobu proti nečinnosti. V případech nezákonné nečinnosti při nevydání jiných správních úkonů (s výjimkou osvědčení) je tímto prostředkem žaloba proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení. Proti rozhodnutí soudu o žalobě proti nečinnosti nebo o žalobě proti nezákonnému zásahu musí stěžovatel podat i opravný prostředek, tedy vyčerpat kasační stížnost, je-li přípustná. Proti rozhodnutí o žalobě proti nezákonnému zásahu je přípustná rovněž obnova řízení (§ 111 a násl. s. ř. s.), jejíž vyčerpání se ovšem nevyžaduje.

Nečinnost správního orgánu může být odstraněna tedy již ve stádiu správního řízení nebo následně pomocí prostředků ve správním soudnictví. Žalobou proti nečinnosti a proti nezákonnému zásahu, včetně možnosti následně podat kasační stížnost, by měla být účinně zajištěna ochrana proti nečinnosti, přičemž věcný rozsah těchto žalob (včetně žaloby proti rozhodnutí) by měl být vykládán tak, aby byl každý úkon veřejné správ způsobilý zasáhnout jednotlivce do sféry jeho práv a povinností byl podroben soudní kontrole.[177]

Vzhledem k existenci těchto prostředků ochrany nebude třeba ve většině případů ústavní stížnost využít. Avšak i tato ochrana může selhat, průtahy a nečinnost se mohou vyskytnout i před soudy rozhodujícími o prostředcích proti nečinnosti. Dokáži si představit situaci, kdy osoba dotčená nečinností správního orgánu po bezvýsledném uplatnění opatření proti nečinnosti dle s. ř., jejíž žaloba proti nečinnosti byla nesprávně zamítnuta pro nedůvodnost a následně podaná kasační stížnost NSS odmítnuta, podává ústavní stížnost proti rozhodnutí o tomto prostředku, zatímco průtahy před orgánem veřejné správy stále trvají. Nebo například pokud je krajský soud, jehož rozhodnutí NSS v řízení o kasační stížnosti zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.), v tomto dalším řízení nečinný. Možnost domáhat se ochrany u ÚS může představovat určitou zárukou toho, že v případě odůvodněného objektivního porušení ústavně zaručených práv a svobod bude jednotlivci pochytnuta ochrana jeho práv prostředkem ultima ratio.

Pokud se průtahy a nečinnost vyskytnou i v řízení před obecnými soudy (resp. před správními soudy, které rozhodují o prostředcích proti nečinnosti), je třeba vyčerpat[178] procesní prostředek, který upravuje zákon o soudech a soudcích.[179] Tím je podle § 174a tohoto zákona tzv. návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu.[180] Vyskytnou-li se

[177] usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2010, sp. zn. 7 Aps 3/2008
[178] od 1. 7. 2004
[179] zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů
[180] nález Ústavního soudu ze dne 30. listopadu 2005, sp. zn. IV. ÚS 392/05. Prostředkem, jenž musel být dříve vyčerpán, byla tzv. hierarchická stížnost na průtahy řízení adresovaná předsedovi příslušného soudu, která byla označena ESLP za neefektivní. Viz rozsudek ESLP ve věci Hartman proti ČR ze dne 10. července 2003

průtahy např. před krajským soudem ve správním soudnictví, je nezbytné nejprve podat k tomuto soudu návrh na určení lhůty k vydání rozhodnutí (§ 174a odst. 2 zákona o soudech a soudcích).[181] Teprve poté, co žádost NSS, který je příslušný o ní rozhodnout (§ 174a odst. 4 zákona o soudech a soudcích), zamítne, neboť shledá, že k průtahům v soudním řízení nedochází (§ 174a odst. 7 zákona o soudech a soudcích), a průtahy před krajským soudem objektivně trvají, je otevřena cesta k ÚS.

Z hlediska povinnosti vyčerpat všechny prostředky ochrany před podáním ústavní stížnosti je třeba také vyřešit vztah ústavní stížnosti a žádosti o uplatnění přiměřeného zadostiučinění podle z. č. 82/1998 Sb., jež je také jednou z možností ochrany proti nečinnosti.

Přijetím novely zákona č. 82/1998 Sb.[182] došlo k dalšímu omezení role ÚS v oblasti ochrany proti nečinnosti. Ta umožnila poškozené osobě domáhat se nároku na přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu bez ohledu na to, zda byla nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem způsobena škoda (§ 31a z. č. 82/1998 Sb.). Před zavedením takové možnosti peněžní satisfakce do našeho právního řádu byly předmětem rozhodování ústavního soudu i stížnosti na průtahy v řízení již pravomocně skončených. V těchto případech se však ÚS omezil pouze na deklarování porušení ústavně zaručeného práva (tzv. akademický výrok), což mělo pro poškozeného představovat jisté morální zadostiučinění.[183]

Nyní bude stížnost namítající průtahy již v pravomocně skončeném řízení ÚS odmítnuta. Pokud by totiž rozhodl o ústavní stížnosti před projednáním nároku na náhradu škody, prejudikoval by závěr o existenci či neexistenci průtahů v řízení (čímž by mohl existenci nároku vyloučit). Toto zjištění, jež je předpokladem rozhodnutí o oprávněnosti náhrady škody či nemajetkové újmy, náleží obecným soudům v občanském soudním řízení.[184]

V řízeních před soudem či před správním orgánem, která trpěla nepřiměřenými průtahy[185] a byla již ukončena, bude muset stěžovatel uplatnit nárok na přiměřené zadostiučinění za imateriální újmu podle z. č. 82/1998 Sb.[186] Tento nárok je třeba uplatnit u správního orgánu, či u soudu žalobou, nebyl-li nárok jednotlivce uspokojen v předběžném

---

[181]Ten podle § 174a odst. 1 zákona o soudech a soudcích není podmíněn podáním stížnosti na průtahy dle § 164 téhož zákona.
[182] zákon č. 160/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 82/1998 (účinný od 27. dubna 2006)
[183] FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností…,* s. 144, 161, 167 – 168.
[184] Tamtéž. K tomu nález Ústavního soudu ze dne 21. září 2011, sp. zn. I. ÚS 1536/11
[185] § 13 odst. 1 z č. 82/1998 Sb., „*Nesprávným úředním postupem je také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě.“*
[186]ESLP považuje tento prostředek za účinný prostředek nápravy ve smyslu čl. 35 Úmluvy. Blíže v rozhodnutí ESLP ve věci Vokurka proti České republice ze dne 16. října 2007, stížnosti č. 40552/02

projednání u správního orgánu (většinou půjde o ministerstvo spravedlnosti[187]) nebo jedná-li se o nárok na náhradu škody proti územnímu samosprávnému celku v samosprávné působnosti. Poté je nutné uplatnit ještě další procesní prostředky, které má žalobce k dispozici v tomto řízení před obecnými soudy. Eventuálně podaná ústavní stížnost bude pak směřovat proti rozhodnutí vzešlého z toho řízení. V řízení již skončených není podmínkou předešlé uplatnění nároku na náhradu škody, nemajetkové újmy (i když tento prostředek lze uplatnit již v průběhu řízení), neboť v takové situaci není efektivním prostředkem k odstranění protiústavních prodlev a vydání meritorního rozhodnutí.[188]

Vyžaduje se nejen formální, ale i efektivní vyčerpání těchto prostředků. To znamená, že v uplatněných prostředcích musí stěžovatel namítat porušení ústavně zaručených základních práv nebo svobod,[189] práva na projednání věci bez zbytečných průtahů a práva na řádný a spravedlivý proces. Nejsou-li vyčerpány všechny stěžovateli dostupné procesní prostředky, bude jeho ústavní stížnost odmítnuta jako nepřípustná (§ 75 odst. 1 z. o ÚS).

Z požadavku subsidiarity existují výjimky. I přesto, že nebyly stěžovatelem vyčerpány potřebné prostředky ochrany, ÚS stížnost přijme, jestliže se jedná o jeden ze dvou případů stanovených v §75 odst. 2 z. o ÚS. Významná z našeho pohledu je především výjimka druhá, kdy v řízení o podaném opravném prostředku ve smyslu § 75 odst. 1 z. o ÚS dochází ke značným průtahům, z nichž vzniká nebo může vzniknout stěžovateli vážná a neodvratitelná újma.

4.4 Náležitosti ústavní stížnosti, lhůta

Stěžovatel musí dodržet obecné náležitosti podání stanovené v § 34 z. o ÚS a náležitosti, které jsou stanoveny speciálně pro podání ústavní stížnosti. Těmito zvláštními náležitostmi jsou:

1) tvrzení stěžovatele, že zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno jeho základní právo nebo svoboda zaručené ústavní pořádkem (§ 72 odst. 1 písm. a) z. o ÚS), tj. že orgán veřejné moci zasáhl do práva na projednání bez zbytečných průtahů nebo práva na spravedlivý proces zásahem, který představuje jeho nečinnosti či neodůvodněné průtahy.

2) Ústavní stížnost musí být podána v zákonem stanovené lhůtě.[190]

---

[187] HUBÁLKOVÁ, Eva. *Opravné prostředky ve vztahu k průtahům v soudním řízení*. Bulletin advokacie, 2008, č. 3, s. 25 – 29.
[188] FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností…,* s. 144, 161. Nález Ústavního soudu ze dne 7. srpna 2007, sp. zn. IV. ÚS 391/07
[189] nález Ústavního soudu ze dne 13. července 2000, sp. zn. III ÚS 117/2000
[190] FILIP, HOLLÄNDER, ŠIMÍČEK: *Zákon o Ústavním soudu*, s. 498.

Ústavní stížnost musí být podána ve lhůtě dvou měsíců od doručení rozhodnutí o posledním procesním prostředku, který zákon stěžovateli k ochraně jeho práva poskytuje (§ 72 odst. 3 z. o ÚS). Postačuje, pokud stěžovatel podá ústavní stížnost u poskytovatele poštovních služeb, neboť podle ústavního soudu je tato lhůta vykládána jako lhůta procesněprávní.[191] Zmeškání lhůty však nelze prominout.[192]

Dále je nezbytné k ústavní stížnosti přiložit kopii rozhodnutí o posledním prostředku, který zákon k ochraně práva poskytuje (§ 72 odst. 6 z. o ÚS). Tímto bude rozhodnutí o kasační stížnosti, pokud se průtahy vyskytují v řízení před soudy pak rozhodnutí NSS o návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu.

Nelze opomenout, že podle § 30 odst. 1. z. o ÚS se pro řízení před ÚS vyžaduje obligatorní právní zastoupení. Nejen že stěžovatel nemůže v řízení vystupovat sám, nýbrž už i samotná stížnost musí být sepsána a podána advokátem.[193]

4.5 Nález Ústavního soudu

Ve věci samé ÚS rozhoduje nálezem tak, že ústavní stížnost zamítne nebo jí vyhoví, případně vyhoví jen z části a ve zbytku stížnost zamítne (§ 82 z. o ÚS). Vyhoví-li stížnosti, konstatuje, které ústavně zaručené právo nebo svoboda bylo porušeno včetně konkrétního ustanovení ústavního zákona a jakou formou zásahu veřejné moci k tomu došlo (§ 82 odst. 3. písm. b) z. o ÚS).

Ve spojení s nečinností orgánu veřejné moci ÚS v závislosti na konkrétním případě prohlásí, že bylo porušeno právo na projednání věci bez zbytečných průtahů v čl. 38 odst. 2 Listiny, právo na řádný a spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny, případně i právo na projednání věci v přiměřené lhůtě zaručené v čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Zásahem, kterým byla tyto práva porušena, bude „jiný zásah veřejné moci“ v podobě nečinnosti nebo průtahů před příslušným orgánem,[194] tj. před orgánem veřejné správy, nyní však nejčastěji před obecným soudem.

Je-li ústavní stížnosti vyhověno, ÚS rozhodnutí orgánu veřejné moci zruší (§ 82 odst. 3 písm. a)). Pokud je v dané věci formou zásahu „jiný zásah orgánu veřejné moci“ spočívající v nečinnosti či průtazích, potom ve svém nálezu zakáže orgánu veřejné moci dle znění § 82

[191] nález Ústavního soudu ze dne 2. února 1995, sp. zn. I. ÚS 117/93.
[192] ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Ústavní stížnost*. 3. vydání. Praha: Linde, 2005, s. 116.
[193] *Průvodce řízením o ústavní stížnosti* [online]. Ústavní soud, [cit. 16. prosince 2013]. Dostupné na < http://www.usoud.cz/pruvodce-rizenim-o-ustavni-stiznosti>.
[194] FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností*…, s. 166.

odst. 3 písm. b) zákona o ÚS, aby v porušování práva či svobody pokračoval a přikáže mu, aby obnovil stav před porušením, je-li to možné.[195]

Je otázkou, zda skutečnost, že ÚS v nálezu pouze konstatuje porušení výše uvedených práv způsobené nečinností či průtahy před orgánem veřejné moci a zakáže orgánu pokračovat v průtazích, je efektivním prostředkem k ochraně práva na projednání věci v přiměřené lhůtě, tj. že zajistí urychlení soudního řízení, že rozhodnutí ve věci bude soudem vydáno bez průtahů, anebo bude stěžovateli poskytnuta přiměřená náhrada za vzniklé průtahy.[196]

Ač jsou vykonatelná rozhodnutí ÚS podle čl. 89 odst. 2 Ústavy závazná pro všechny orgány a osoby a ve většině případů jsou obecnými soudy respektována, ÚS nemá prostředky, kterými by vynucoval splnění povinnosti uložené v nálezu, ani prostředky, kterými by orgán, jenž neplní tuto povinnost, sankcionoval. Česká právní úprava neumožňuje ÚS zavázat obecné soudy k povinnosti rozhodnout o věci v určité lhůtě.[197] V pravomoci ÚS také není možnost uložit soudu povinnost přijmout konkrétní opatření za účelem řízení urychlit ani přiznat přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou průtahy (např. na rozdíl od Ústavního soudu Slovenské republiky).[198] Zejména z těchto důvodu ESLP v roce 2003 ve věci Hartman proti ČR konstatoval, že ústavní stížnost není účinným prostředkem nápravy (preventivním ani kompenzačním) na projednání věci v přiměřené lhůtě. Ke změně situace došlo až přijetím novely z. č. 82/1998 Sb. v roce 2006, která umožňuje žádat o přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu.[199]

Stěžovatel, pokud pro něj není rozhodnutí o ústavní stížnosti příznivé, nemá možnost se proti němu odvolat (§ 54 odst. 2 z. o ÚS), neboť český právní řád žádný opravný prostředek proti ústavní stížnosti neposkytuje. Je zde však možnost se za stanovených podmínek domáhat ochrany svého práva u ESLP.

Ústavní stížnost by podle mého názoru neměla být běžným prostředkem proti nečinnosti orgánu veřejné správy, a to nejen vzhledem k existenci jiných prostředků nápravy zejména podle s. ř. s a s. ř. Samotné naplnění podmínek, aby ústavní soud stížnost projednal a meritorně o ní rozhodl, může být pro stěžovatele velmi obtížné. V úvahu můžeme vzít také průměrnou délku trvání řízení o ústavní stížnosti ve srovnání s požadavkem

---

[195] Slovenská právní úprava dává Ústavnímu soudu Slovenské republiky pro případy nečinnosti možnost přikázat tomu, kdo porušil ústavně zaručené právo či svobodu nečinností, ve věci jednal podle zvláštních předpisů. Ustanovení § 56 odst. 3 písm. a) zákona č. 38/1993 Z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov.
[196] HUBÁLKOVÁ: *Opravné prostředky,* s. 25-29.
[197] na rozdíl např. od chorvatské právní úpravy ústavní stížnosti. HUBÁLKOVÁ: *Opravné prostředky,* s. 25-29.
[198] Zde je možné žádat přiměřené zadostiučinění za imateriální újmu podle z. č. 82/1998 Sb.
[199] rozsudek ESLP ve věci Hartman proti České republice ze dne 10. července 2003, stížnost č. 53341/99

efektivního zásahu proti nečinnosti orgánu veřejné správy. V opačném případě si také dokážu představit, že by došlo dalšímu neúnosnému zahlcení ústavního soudu takovými podáními.

5. Mezinárodněprávní ochrana před nečinností v evropském kontextu

Jak již bylo naznačeno, ochrany proti nečinnosti orgánu veřejné správy se může jednotlivec za stanovených podmínek domáhat nad rámec českého právního řádu, a to u Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku. Možnost podání stížnosti k tomuto soudu je však vybudována na principu subsidiarity, takže kromě splnění další podmínek musí dojít i k vyčerpání opravných prostředků, které poskytuje vnitrostátní právní řád.

Okrajově se v této kapitole zmíním i o žalobě proti nečinnosti, která je upravena v právu Evropské unie a vztahuje se k nečinnosti orgánů a jiných institucí EU. Pojednání o této žalobě jsem do své práce zařadila, neboť se domnívám, že vzhledem k členství ČR v EU se může nečinnost orgánů EU dotknout jak ČR, tak i jednotlivých fyzický či právnických osob, jež jsou též oprávněny k podání žaloby.

5.1 Stížnost k Evropskému soudu pro lidská práva

Neuspěl-li stěžovatel v řízení před ÚS, může za stanovených podmínek podat stížnost k Evropskému soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“). ČR jako signatář Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod zajišťuje každému, kdo podléhá její jurisdikci, práva a svobody v Úmluvě zakotvené (čl. 1 Úmluvy). Stížnost má tedy význam i z hlediska ochrany proti nečinnosti veřejné moci, neboť Úmluva v čl. 6 zaručuje jednotlivci právo na spravedlivý proces, včetně práva na vyřízení věci v přiměřené lhůtě.

Proti porušení těchto práv smluvní stranou Úmluvy je možné brojit právě individuálními stížnostmi. S těmi se na ESLP mohou obracet „*fyzické osoby, nevládní organizace nebo skupiny osob považující se za poškozené v důsledku porušení práv přiznaných Úmluvou a jejími protokoly*“ (čl. 34 Úmluvy). Dojde-li k nečinnosti či průtahům před státním orgánem ČR (např. správním orgánem či soudem), může osoba, která podléhá jurisdikci ČR, podat proti ní stížnost a v té namítat porušení práva zaručeného čl. 6 odst. 1 Úmluvy (za splnění i dalších podmínek). Právě námitka porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě je jednou z nejvíce vznášených námitek v praxi ESLP,[200] a to i ve vztahu

[200] KMEC, Jiří., KOSAŘ, David., KRATOCHVÍL, Jan., BOBEK, Michal. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář.* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 987.

k českým státním orgánům zejména kvůli průtahům v soudních řízeních, včetně řízení ve věcech správního soudnictví.[201]

Soud při posuzování požadavku přiměřenosti délky řízení ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy bere do úvahy kromě zájmu stěžovatele na rychlém vyřízení věci, též obecný zájem na řádném výkonu spravedlnosti.[202] Nepřiměřenost, resp. přiměřenost délky řízení, zkoumá ESLP na základě konkrétních okolností případu, přičemž bere v úvahu čtyři základní kritéria, jež plynou z jeho judikatury. Jsou jimi: *složitost věci, chování stěžovatele, postup státních orgánů a význam řízení pro stěžovatele*.[203] Pro zjištění, zda byla respektována přiměřená délka řízení, tak není stanovena přesná hranice, která by dělila přiměřenou délku řízení od nepřiměřené. Soud tuto skutečnost vždy řeší ve světle konkrétních okolností daného případu.[204] To znamená, že i velmi dlouhá doba řízení může být považována za přiměřenou, nebo naopak, na základě okolností případu, může být konstatováno porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy v řízení poměrně krátkého trvání.

Pokud jde o rozhodné období pro posouzení přiměřenosti délky řízení, nemusí počínat vždy předložením návrhu k soudu. Takto tomu bude zpravidla tehdy, je-li předložení věci soudu podmíněno projednáním jiným orgánem, zejm. orgánem správním.[205] Například ve věci Houbal proti ČR délka řízení, jejíž přiměřenost byla posuzována, počínala od doby, kdy stěžovatel podal lékařské komoře žádost o vydání osvědčení, nikoli až podáním návrhu k soudu (žaloby proti rozhodnutí lékařské komory), neboť na ten se stěžovatel mohl obrátit až poté, co byl jeho návrh projednán příslušnou komorou.[206]

Článek 35 odst. 1 Úmluvy stanoví jako podmínku přijatelnosti stížnosti požadavek „*vyčerpání všech vnitrostátních opravných prostředků…“*. Tato podmínka vyjadřuje princip subsidiarity kontrolního mechanismu Úmluvy a zavazuje osoby, které chtějí stížnost proti státu podat, aby nejprve využili vnitrostátní prostředky nápravy, avšak za předpokladu existence účinného prostředku nápravy ve vnitrostátním právním systému. Princip subsidiarity je tak nutno dávat do souvislosti s čl. 13 Úmluvy, který upravuje „*právo každého, jehož práva a svobody zaručené Úmluvou byly porušeny, na účinné právní prostředky nápravy před vnitrostátním orgánem“*.[207] Podle judikatury ESLP, jež interpretuje

---

[201] SLÁDEČEK: *Obecné správní právo*, s. 450 – 451.
[202] rozsudek ESLP ve věci Debbasch proti Francii, ze dne 3. prosince 2002, stížnost č. 49392/99
[203] rozsudek ESLP ve věci Frydlender proti Francii ze dne 27. června 2000, stížnost č. 30979/96
[204] KMEC: *Evropská úmluva…..,* s. 702.
[205] Tamtéž, s 600- 601.
[206] rozsudek ESLP ve věci Houbal proti České republice, ze dne 14. června 2005 stížnost č. 75375/01
[207] KMEC: *Evropská úmluva…..,* s. 191, 1119.

čl. 13 Úmluvy ve spojení s právem na projednání věci v přiměřené lhůtě, vnitrostátní prostředky musejí být mimo jiné „*způsobilé buď zamezit vzniku, nebo pokračování tvrzeného porušení, anebo poskytnout dané osobě za každé již nastalé porušení vhodnou nápravu*“.[208] Účinným právním prostředkem nápravy bude tudíž ten, jehož prostřednictvím dojde ať již preventivně k urychlení řízení a k zajištění toho, že meritorní rozhodnutí v tomto řízení bude vydáno bez průtahů, anebo se účastníkovi dostane přiměřené kompenzace způsobené průtahy.[209]

Ve smyslu vyčerpání všech vnitrostátních prostředků nápravy je na stěžovatele kladen požadavek, aby námitky na porušení práva, které vznesl ve své stížnosti, uplatnil již dříve před příslušným vnitrostátním orgánem. Povinnost, aby stěžovatel vyčerpal vnitrostátní opravné prostředky, se týká každé jednotlivé námitky ve stížnosti obsažené, nikoli stížnosti jako celku. [210] Pro přiblížení např. věc Pastyřík proti ČR, kde byly stěžovatelovy námitky na porušení práva na spravedlivý proces v čl. 6 Úmluvy, jiné než které byly obsaženy v jeho ústavní stížnosti, prohlášeny ESLP za nepřijatelné pro jejich nevyčerpání. Pokud totiž stěžovatel namítá nadměrnou délku řízení, aniž před podáním stížnosti k ESLP uplatnil žádost na náhradu imateriální újmy dle zákona č. 82/1998 Sb., bude tato jeho námitka zamítnuta pro nevyčerpání vnitrostátních prostředků nápravy ve smyslu čl. 35 Úmluvy.[211]

Dalšími podmínkami přijatelnosti stížnosti v čl. 35 Úmluvy se v této práci nebudu zabývat podrobněji. Nicméně je třeba uvést, že stížnost musí být podána ve lhůtě šesti měsíců ode dne,[212] kdy bylo přijato konečné vnitrostátní rozhodnutí (pokud půjde o stížnost proti ČR týkající se nečinnosti, tak konečným rozhodnutím bude zpravidla ústavní stížnost,[213] v níž stěžovatel vznáší námitku porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy) a že absence podstatné újmy stěžovatele (čl. 35 odst. 3 písm. b) Úmluvy) povede k prohlášení stížnosti za nepřijatelnou.

O stížnosti ve věci samé soud rozhoduje rozsudkem, který je konečný. V něm konstatuje, zda došlo k porušení konkrétního článku Úmluvy. V případě průtahů či nečinnosti orgánu veřejné moci jím bude porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy, práva na projednání

---

[208] rozsudek ESLP ve věci Kudła proti Polsku, zde dne 26. října 2000, stížnost č. 30210/96
[209] HUBÁLKOVÁ: *Opravné prostředky,* s. 25-29.
[210] KMEC: *Evropská úmluva*…., s. 200.
[211] rozhodnutí ESLP ve věci Pastyřík proti České republice, ze dne 31. května 2011, stížnost č. 47091/09
[212] Pro počítání této lhůty neplatí vnitrostátní pravidla. Lhůta činí 6 měsíců bez ohledu na to, zdali poslední den připadne na den pracovního klidu. K posunutí na nejblíže následující pracovní den nedojde. Viz rozhodnutí ESLP ve věci BENET PRAHA, SPOL. S R.O., proti ČR, ze dne 28. září 2010, stížnost č. 38354/06
[213] Aby byla ústavní stížnost přípustná, muselo dojít mimo jiné k vyčerpání nezbytných právních prostředků dle § 75 odst. 1 z. o ÚS.

věci v přiměřené lhůtě, popřípadě čl. 13 Úmluvy, práva na účinný vnitrostátní prostředek nápravy.

Vzhledem k deklaratorní povaze rozsudku nedochází ke zrušení rozhodnutí vnitrostátního orgánu. Soud rovněž v rozhodnutí nestanoví státu povinnost učinit konkrétní opatření či provést legislativní změny směřující k zamezení dalšímu porušování Úmluvy (většinou však státy samy upraví legislativu do souladu s Úmluvou, aby k podobným případům porušování v budoucnosti nedocházelo). Výjimkou je stanovení povinnosti státu k zaplacení částky z titulu přiměřeného zadostiučinění (čl. 41 Úmluvy).[214]

Soud poškozenému přiměřené zadostiučinění přiznává, pokud konstatuje v rozsudku porušení Úmluvy nebo jejích protokolů (čl. 41 Úmluvy). Při rozhodování vychází z vyvratitelné domněnky, že nepřiměřená délka řízení působí stěžovateli morální (nemajetkovou) újmu.[215]

Strany se podle čl. 46 Úmluvy zavazují řídit konečnými rozsudky soudu, a to ve sporech, v nichž jsou stranami. Na výkon rozsudku dohlíží Výbor ministrů. Navzdory tomu a všeobecnému respektu k ESLP, se kromě stížností na nepřiměřenou délku soudních řízení objevují i stížnosti na průtahy při výkonu rozhodnutí, kterým byla uložena státu určitá povinnost (tj. např. nahradit částku spravedlivého zadostiučinění). Nicméně prohlášení státu o nedostatku finančních prostředků nelze užít jako omluvu k neuhrazení dluhu plynoucího z rozhodnutí soudu.[216]

5.2 Žaloba proti nečinnosti v právu Evropské unie

Právním prostředkem proti nečinnosti orgánů a dalších institucí EU je žaloba proti nečinnosti podle čl. 265 – 266 Smlouvy o fungování Evropské unie[217] K rozhodování o žalobě je povolán Evropský soudní dvůr (dále „ESD“). Jedná se tedy, stejně jako v předchozích kapitolách, o soudní formu ochrany proti nečinnosti.

Žalobou se lze bránit proti nečinnosti Evropského parlamentu, Evropské rady, Komise, Evropské centrální banky a také všech dalších institucí a jiných subjektů EU (např. agentury), pokud jsou nečinné v rozporu s právem EU. Bude tomu tak za situace, kdy

[214] PROUZOVÁ, Anna. *Evropský soud pro lidská práva – organizace, pravomoci a řízení.* Praha: Linde, 2004, s. 56 – 61.
[215] rozhodnutí ESLP ve věci Apicella proti Itálii, ze dne 29. března 2006, stížnost č. 64890/01
[216] KMEC: *Evropská úmluva*…., s. 671.
[217] dále jen „SFEU“

příslušná instituce nevydá požadovaný akt, k jehož vydání je povinna, ve stanovené lhůtě, přestože k tomu byla vyzvána.[218]

K podání žaloby jsou oprávněny členské státy, ostatní orgány EU (tzv. privilegovaní žalobci) i každá fyzická a právnická osoba (tzv. neprivilegovaní žalobci). Ty, na rozdíl od privilegovaných žalobců, musí napadat akt, který nebyl vydán a měl být určen přímo této fyzické či právnické osobě (čl. 265 SFEU).

Podmínkou přípustnosti žaloby je, aby před jejím podáním žalobce nejprve vyzval příslušný orgán k jednání, v souvislosti s nímž je nečinný. Nečinný orgán má tedy možnost svou neaktivitu napravit. Podání žaloby je poté vázáno na to, zda se příslušný subjekt ve lhůtě dvou měsíců od výzvy vyjádří. V záporném případě pak žalobce může ve dvouměsíční lhůtě podat žalobu u ESD (čl. 265 SFEU).

ESD nemá v řízení o žalobě proti nečinnosti pravomoc nahrazovat diskreci nečinného orgánu.[219] Soud pouze deklaruje, že nečinnost orgánu, instituce, subjektu EU je v rozporu s právem EU. Na orgánu, který svou nečinností porušil právo EU, je, aby odstranil závadný stav a akt přijal.[220] V rozhodnutí soudu není stanovena lhůta, do které má orgán nečinnost odstranit. Pokud však orgán nekoná v rozumné lhůtě, lze uvažovat o uplatnění mimosmluvní odpovědnosti EU.[221]

---

[218] PÍTROVÁ, Lenka, POMAHAČ, Richard. *Evropské správní soudnictví.* 1 vydání. Praha: C. H. Beck, 1998, s. 284. Článek 265 SFEU hovoří o „nepřijetí rozhodnutí" Pojem „rozhodnutí" je však vhledem k ostatním jazykovým tohoto článku verzím nutno vykládat široce. HAMUĽÁK, Ondrej, STEHLÍK, Vladimír. *Praktikum práva Evropské unie. Ústavní základy soudnictví.* Praha: Leges, 2011, s. 175.

[219] PÍTROVÁ: *K pojmu…,* s. 185 – 191.

[220] HAMUĽÁK, Ondrej, STEHLÍK, Vladimír. *Praktikum práva Evropské unie. Ústavní základy soudnictví.* Praha: Leges, 2011, s. 175.

[221] SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 178.

Závěr

Pro soudní ochranu proti nečinnosti bylo nepochybně stěžejní přijetí soudního řádu správního, neboť do té doby v českém právním řádu žaloba proti nečinnosti neexistovala. Tímto prostředkem byla zajištěna soudní ochrana proti nečinnosti při vydání meritorního rozhodnutí a osvědčení. Problém, že žalobou proti nečinnosti není zaručena i ochrana proti jiným správním úkonům (než je osvědčení), byl vyřešen judikaturou. Řešení, na které již dříve poukazovala doktrína, bylo nalezeno ve využití žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu a donucení správního orgánu. Tohoto stavu bylo tedy dosaženo, aniž by došlo k změně právní úpravy. Otázkou je, zda legislativní změna nebude de lege ferenda potřebná.

Skutečnost, že je ochrana poskytována vedle žaloby proti nečinnosti i žalobou proti zásahu (byť proti odlišným úkonům správního orgánu), s sebou přináší určité problémy. Jak bylo v práci poukázáno, ty mohou vznikat zejména při určení povahy úkonu správního orgánu pro následné podání jedné z příslušných žalob, též kvůli odlišnostem v jejich právních úpravách, včetně rozdílně formulovanému požadavku přípustnosti (u žaloby proti nečinnosti *„bezvýsledné vyčerpání prostředků proti nečinnosti“*; u žaloby proti nezákonnému zásahu *„nemožnost se domáhat ochrany jinými právními prostředky“*). Zde by mohl situaci sjednotit i výklad, na základě kterého by se podmínka u žaloby proti nezákonnému zásahu interpretovala ve smyslu „bezvýsledného vyčerpání“ dle § 79 odst. 1 s. ř. s. Dále je třeba si povšimnout, že pro podání obou žalob je stanovena odlišná lhůta (žaloba proti nečinnosti musí být podána nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy uplynula lhůta pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení, zatímco zásahová žaloba v dvouměsíční subjektivní lhůtě), což by při uplatnění prostředků proti nečinnosti (konkrétně opatření podle § 80 odst. 3 s. ř., u nějž není výslovně upravena lhůta pro podání žádosti a lhůta pro rozhodnutí o žádosti má být dle judikatury alespoň 30 dní, ve složitých případech eventuálně delší[222]) mohlo vést k tomu, že by lhůta pro podání žaloby proti nezákonnému zásahu mohla uplynout ještě předtím, než by o opatření proti nečinnosti bylo nadřízeným správním orgánem rozhodnuto. Vzhledem k výše uvedeným důvodům by mělo dojít k sjednocení právní úpravy.

Řešení podle K. Frumarové může spočívat v rozšíření ochrany na všechny formy nečinnosti správního orgánu ve stávající právní úpravě žaloby proti nečinnosti. Jako další východisko autorka zvažuje to, aby byla ochrana proti nečinnosti nadále poskytována pouze

[222] rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. července 2009, sp. zn. 9 Ans 8/2009

prostřednictvím žaloby proti nezákonnému zásahu, kdy veškerá nečinnost správního orgánu bude přestavovat nezákonný zásah.[223] Např. D. Kryska vidí inspiraci v polské právní úpravě žaloby proti nečinnosti veřejné správy, kde je ochrana poskytována (autor hovoří o jakési generální klauzuli) proti velkému množství individuálních aktů a činností v rámci veřejné správy.[224] Osobně se přikláním k tomu, aby žaloba proti nečinnosti v našem právním řádu zůstala zachována, a to v podobě, která by pokrývala veškerou nezákonnou nečinnost správního orgánu.

Krok směrem ke zjednodušení a zrychlení procesu domáhání se náhrady škody či nemajetkové újmy, která může z nezákonného zásahu spočívajícího v nečinnosti správního orgánu vzniknout, představuje pravomoc správního soudu přímo deklarovat nezákonnost zásahu správního orgánu. Na druhou stranu sám správní soud rozhodnout o náhradě škody či nemajetkové újmy nemůže. V tomto ohledu najdeme názory, které de lege ferenda hovoří o tom, zda by správní soud neměl zároveň s konstatování nezákonnosti zásahu o náhradě škody rozhodnout. Podle Z. Kűhna by toto řešení bylo šetrnější pro dotčené osoby, neboť nyní dochází k řetězení soudních řízení, tj. řízení, v němž dojde k určení nezákonnosti zásahu a následně řízení před civilním soudem o náhradě škody[225] (pokud nedojde k uspokojení nároku již před správním orgánem).

Z hlediska vazeb na soudní ochranu bylo významné přijetí správní řádu. Tento obsahuje (na rozdíl od předchozí právní úpravy) prostředek proti nečinnosti správního orgánu, který je v dispozici účastníka řízení a který již na soudní ochranu proti nečinnosti podle s. ř. s. navazuje. Je jím žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 s. ř. Právní úprava tohoto prostředku však není prostá problémů, na které jsem ve své práci též poukázala. Na některé odpovídá judikatura, na některé se v doktríně názory různí. V rámci právní jistoty by však bylo vhodné tyto nejasnosti v právní úpravě žádosti podle § 80 odst. 3 s. ř. upřesnit, aby nepředstavovaly překážku při domáhání se ochrany proti nečinnosti ve správní soudnictví a vazba, která tu mezi těmito prostředky je, fungovala správně a efektivně.

---

[223] FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností*…, s. 142.
[224] KRYSKA, David. Žaloba proti nečinnosti orgánu veřejné správy podle polské právní úpravy jako možná inspirace pro českého zákonodárce? In *Nečinnost ve veřejné správě* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012. [cit. 12. 3. 2014]. Dostupné na <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Necinnost_ve_verejne_sprave.pdf>.
[225] JANUŠ, Jan. *Zdeněk Kühn: Judikatura bude praktičtější*. [online]. Právní rádce, 22. 3. 2012 [cit. 12. 3. 2014]. Dostupné na <http://pravniradce.ihned.cz/c1-55114670-judikatura-bude-praktictejsi>.

Pokud jde o nečinnost samosprávných profesních komor, nepanuje zde shoda ohledně toho, zdali jsou k rozhodování o nečinnosti komor příslušné správní či civilní soudy. Je nepochybné, že by mělo dojít k přesnému vymezení příslušnosti soudů, a to shodně pro všechny profesní komory. Zde se přikláním se k názoru, aby i o těchto veřejných subjektivních právech členů komor, jež vystupují v těchto případech jako správní orgány, rozhodovaly správní soudy v souladu s jejich posláním ve smyslu § 2 s. ř. s. Je otázkou, zda nevypustit úpravu ochrany proti nečinnosti ve zvláštních zákonech o komorách a nepřenechat ochranu při nevydání meritorního rozhodnutí či osvědčení komorou žalobě proti nečinnosti a v jiných případech (např. neprovedení zápisu do seznamu příslušné komory) nečinnosti, jež by byly posuzovány jako zásah, žalobě proti nezákonnému zásahu. Lze též diskutovat nad sjednocením roztříštěné právní úpravy ve zvláštních zákonech o komorách, např. jednotným formulováním případů, kdy může člen či budoucí člen v případech nečinnosti komory podat návrh ke správnímu soudu.

Ústavní stížnost a stížnost k ESLP jsou prostředky pouze subsidiárními a nejsou běžnými prostředky proti nečinnosti. Využití ústavní stížnosti jako dalšího prostředku ochrany proti nečinnost orgánu veřejné správy nebude nyní tak časté, na rozdíl od nečinnosti a průtahů objevujících se před obecnými soudy. Ideálně by nečinnost měla být odstraněna již v řízeních předcházejících podání ústavní stížnosti. Možnost domáhat se ochrany u ÚS může představovat určitou zárukou toho, že v případě odůvodněného objektivního porušení ústavně zaručených práv a svobod bude jednotlivci pochytnuta ochrana prostředkem ultima ratio. Z pohledu ochrany proti nečinnosti orgánů veřejné správy by měl být kladen důraz především na efektivní a vzájemně na sebe navazující fungování prostředků ochrany proti nečinnosti. Ty by měly pokrývat všechny relevantní formy nečinnosti orgánu veřejné správy tak, aby ústavní stížnost byla využívána pouze v případech, kdy nápravy nelze účinně dosáhnout jinak.

Ve své práci jsem analyzovala jednotlivé soudní prostředky proti nečinnosti, jež jsou mezi sebou provázány vazbami. Pro dotčenou osobu, jež se domáhá soudní ochrany proti nečinnosti správního orgánu, to znamená následující postup. Zjednodušeně řečeno, nejprve je nezbytné bezvýsledně vyčerpat prostředky proti nečinnosti před správním orgánem (tj. žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 s. ř., či jiné prostředky dle zvláštních procesních předpisů). Toto vyčerpání je předpokladem pro postup ke správnímu soudu, resp. pro přípustnost žaloby proti nečinnosti či žaloby proti nezákonnému zásahu. Neuspěje-li žalobce ani před správními soudy, může po vyčerpání kasační stížnosti proti rozhodnutí

správního soudu podat ústavní stížnost. Není-li stěžovatel ani s rozhodnutím ÚS spokojen, přichází v úvahu podání stížnosti k ESLP.

Z výše uvedeného plyne, že soudní ochrana před nečinností je navázána vzestupně, a to od správního soudnictví, přes Ústavní soud, eventuálně až k ESLP, s tím, že zde existují prostředky, které mají odstranit nečinnost již v rámci veřejné správy. Pro efektivní ochranu před nečinností je důležité, aby tyto vazby mezi nimi správně fungovaly.

Cílem mé práce bylo zhodnotit úroveň soudní ochrany proti nečinnosti v českém právním řádu. Jak jsem nastínila ve své práci, soudní ochrana před nečinností veřejné správy se v posledních letech vyvíjela. Přijetím s. ř. s. a s. ř. bylo reagováno na problémy předchozí právní úpravy a současná úprava již s nečinností správního orgánu počítá. Pomocí žaloby proti nečinnosti a nezákonnému zásahu správního orgánu je zajištěna ochrana proti všem formám nečinnosti správního orgánu, a tak, i přes některé výše uvedené nedostatky, lze konstatovat, že úroveň soudní ochrany proti nečinnosti v českém právním řádu je dostatečná.

Seznam použité literatury

Monografie

FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu. Komentář.* 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. 929 s.

FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012. 328 s.

FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu*. Praha: Linde, 2005. 248 s.

HAMUĽÁK, Ondrej, STEHLÍK, Vladimír. *Praktikum práva Evropské unie. Ústavní základy soudnictví.* Praha: Leges, 2011. 224 s.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část.* 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 826 s.

JEMELKA, J., PODHRÁZKÝ M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. 1162 s.

KMEC, Jiří., KOSAŘ, David., KRATOCHVÍL, Jan., BOBEK, Michal. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář.* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 1678 s.

LICHNOVSKÝ, Ondřej, ONDRÝSEK, Roman a kolektiv. *Daňový řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. 524 s.

PÍTROVÁ, Lenka, POMAHAČ, Richard. *Evropské správní soudnictví.* 1 vydání. Praha: C. H. Beck, 1998. 343 s.

PROUZOVÁ, Anna. *Evropský soud pro lidská práva – organizace, pravomoci a řízení.* Praha: Linde, 2004. 186 s.

SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní.* Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2008. 428 s.

SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu.* Brno: Masarykova univerzita, 2004. 241 s.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009. 463 s.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. 497 s.

SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. 362 s.

ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Ústavní stížnost*. 3. vydání. Praha: Linde, 2005. 359 s.

VEDRAL, Josef. *Správní řád - komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006. 1048 s.

VEDRAL, Josef. *Správní řád - komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. 1458 s.

VOPÁLKA, Vladimír (ed). *Nový správní řád – zákon č. 500/2004 Sb., správní řád – Code Of Administrative Procedure.* Praha: ASPI, 2005. 556 s.

VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Soudní řád správní (Komentář).* Praha: C. H. Beck, 2004. 327 s.

WAGNEROVÁ, E., DOSTÁL, M., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL I. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. 1. vydání. Praha: Aspi, 2007. 624 s.

Odborné časopisy

FRUMAROVÁ, Kateřina. *Náhrada škody a nemajetkové újmy způsobené nezákonnou nečinností veřejné správy.* Správní právo, 2012, č. 4, s. 193 – 220.

FRUMAROVÁ, Kateřina. *Nezákonná nečinnost ve veřejné správě a význam institutu „přiměřené lhůty" ve vztahu k nezákonné nečinnosti veřejné správy.* Správní právo, 2003, roč. 36, č. 1, s. 1 – 13.

FRUMAROVÁ, Kateřina. *Nový prostředek obrany proti nečinnosti veřejné správy.* Právní rádce, 2003, roč. 11, č. 1, s. 38 – 41.

FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností v případě tzv. jiných správních úkonů*. Právní rozhledy, 2011, č. 16, s. 575 – 581.

FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ústavní stížnost pro nezákonnou nečinnost orgánů veřejné správy.* Právní rádce, 2003, roč. 11, č. 9, s. 38 – 43.

FRUMAROVÁ, Kateřina. *Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu*. Správní právo, 2011, č. 6, s. 354 – 369.

HUBÁLKOVÁ, Eva. *Opravné prostředky ve vztahu k průtahům v soudním řízení*. Bulletin advokacie, 2008, č. 3, s. 25 – 29.

KOLMAN, Petr. *Vybrané aspekty ochrany před nečinností ve správním procesu*. Bulletin advokacie, 2011, č. 7 - 8, s. 50 – 53.

MATES, Pavel. *Státní dozor nad zájmovou samosprávou.* Právní rozhledy, 2011, č. 24, s. 885 – 889.

MATES, Pavel. *Opatření proti nečinnosti a fikce rozhodnutí.* Právní rádce, 2011, č. 7, s. 53 – 56.

MIKULE, Vladimír, SLÁDEČEK, Vladimír. *Nad nálezem Ústavního soudu, kterým byla zrušena úprava správního soudnictví.* Bulletin advokacie, 2002, č. 10, s. 59 – 66.

POMAHAČ, Richard. *Modality obecné správní žaloby*. Justiční praxe, 2002, č. 3, s. 100 – 107.

POSPÍŠIL, Petr. *Judikatura Nejvyššího správního soudu: Ochrana před nezákonným zásahem správního orgánu*. Soudní rozhledy, 2011 č. 3, s. 77.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Nečinnost správního a návaznost soudní ochrany.* Správní právo, 2007, roč. 15, č. 6, s. 395 – 402.

TĚMÍN, Tomáš. *Žaloba proti nečinnosti správního orgánu.* Bulletin advokacie, 2004, roč. 11, č. 3, s. 26 – 34.

Právní předpisy

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění Protokolů č. 11 a 14

usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 381/1991 Sb., o Komoře veterinárních lékařů České republiky, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 523/1992 Sb., o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců České republiky, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. č. 182/1993 Sb., zákon o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů

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 řád), ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 417/2004 Sb., o patentových zástupcích a o změně zákona o opatřeních na ochranu průmyslového vlastnictví, ve znění pozdějších předpisů

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

zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 38/1993 Z., o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov

Judikatura

Ústavní soud

Nález Ústavního soudu ze dne 25. listopadu 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93

Nález Ústavního soudu ze dne 2. února 1995, sp. zn. I. ÚS 117/93

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

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

Nález Ústavního soudu ze dne 13. července 2000, sp. zn. III ÚS 117/2000

Nález Ústavního soudu ze dne 5. září 2000, sp. zn. I. ÚS 86/99

Nález Ústavního soudu ze dne 27. června 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99

Nález Ústavního soudu ze dne 4. července 2001, sp. zn. II. ÚS 225/01

Nález Ústavního soudu ze dne 27. března 2003, sp. zn. IV. ÚS 690/01

Nález Ústavního soudu ze dne 30. listopadu 2005, sp. zn. IV. ÚS 392/05

Nález Ústavního soudu ze dne 4. ledna 2006, sp. zn. II. ÚS 507/05

Nález Ústavního soudu ze dne 7. srpna 2007, sp. zn. IV. ÚS 391/07

Nález Ústavního soudu ze dne 21. září 2011, sp. zn. I. ÚS 1536/11

Stanovisko Ústavního soudu ze dne 9. listopadu 1999, sp. zn. Pl. ÚS-st 9/99

Usnesení Ústavního soudu ze dne 30. března 1999 sp. zn. IV. ÚS 247/98

Usnesení Ústavního soudu ze dne 5. května 2010, sp. zn. II. ÚS 1207/10

Usnesení Ústavního soud ze dne 19. října 2011, sp. zn. I. ÚS 2878/11

Nejvyšší správní soud, krajské soudy

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. listopadu 2003, sp. zn.. 5 As 21/2003

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

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

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. prosince 2004, sp. zn. 3 As 52/2003

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. prosince 2004, sp. zn. 4 Afs 22/2003

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. ledna 2005, sp. zn. 1 Afs 16/2004

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. prosince 2004, sp. zn. 2 Ans 4/2004

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. března. 2005, sp. zn. 2 Aps 1/2005

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. května 2005, sp. zn. 1 As 21/2004

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

Rozsudek Nejvyšší správního soudu ze dne 12. června 2006, sp. zn. 8 Ans 3/2005

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. listopadu 2007, sp. zn. 3 AS 33/2006

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

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. listopadu 2007, sp. zn. 1 Ans 5/2007

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

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. ledna 2008, sp. zn. 1 Aps 3/2006

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. března 2008, sp. zn. 3 Ad 98/2007

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. července 2009, sp. zn. 9 Ans 8/2009

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. prosince 2010, sp. zn. 4 Aps 2/2010

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. prosince 2010, sp. zn. 5 Ans 11/2010

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. února 2011, sp. zn. 2 Ans 9/2010

Rozsudek Nejvyššího správního soudu zde dne 20. července 2011, sp. zn. 1 Aps 1/2011

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. února 2013, sp. zn. 8 Aps 5/2012

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. června 2011, sp. zn. 5 Aps 5/2010

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. září. 2012, sp. zn. 1 Aps 6/2012

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. ledna 2007, sp. zn. 2 Aps 1/2006

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. listopadu 2012, sp. zn. 1 Aps 7/2012

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

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. září 2010, sp. zn. 7 Ans 5/2008

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

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. dubna 2007, sp. zn. 2 Ans 3/2006

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. prosince 2008, sp. zn. 8 Aps 6/2007

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2010, sp. zn. 7 Aps 3/2008

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

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. února 2007, sp. zn. Ca 258/2005

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 1. července 2008, sp. zn. 62 Ca 39/2008

Evropský soud pro lidská práva

rozhodnutí ESLP ve věci Vokurka proti České republice ze dne 16. října 2007, stížnosti č. 40552/02

rozsudek ESLP ve věci Hartman proti České republice ze dne 10. července 2003, stížnost č. 53341/99

rozsudek ESLP ve věci Debbasch proti Francii, ze dne 3. prosince 2002, stížnost č. 49392/99

rozsudek ESLP ve věci Frydlender proti Francii ze dne 27. června 2000, stížnost č. 30979/96, § 43

rozsudek ESLP ve věci Houbal proti České republice, ze dne 14. června 2005 stížnost č. 75375/01

rozsudek ESLP ve věci Kudła proti Polsku, zde dne 26. října 2000, stížnost č. 30210/96

rozhodnutí ESLP ve věci Pastyřík proti České republice, ze dne 31. května 2011, stížnost č. 47091/09

rozhodnutí ESLP ve věci BENET PRAHA, SPOL. S R.O., proti ČR, ze dne 28. září 2010, stížnost č. 38354/06

rozhodnutí ESLP ve věci Apicella proti Itálii, ze dne 29. března 2006, stížnost č. 64890/01

Internetové zdroje

JANUŠ, Jan. *Zdeněk Kühn: Judikatura bude praktičtější*. [online]. Právní rádce, 22. 3. 2012 [cit. 12. 2. 2014]. Dostupné na <http://pravniradce.ihned.cz/c1-55114670-judikatura-bude-praktictejsi>.

KRYSKA, David. Žaloba proti nečinnosti orgánu veřejné správy podle polské právní úpravy jako možná inspirace pro českého zákonodárce? In *Nečinnost ve veřejné správě* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012. [cit. 12. 3. 2014]. Dostupné na <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Necinnost_ve_verejne_sprave.pdf >.

Průvodce řízením o ústavní stížnosti [online]. Ústavní soud, [cit. 16. prosince 2013]. Dostupné na < http://www.usoud.cz/pruvodce-rizenim-o-ustavni-stiznosti>.

Ostatní zdroje

Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

Shrnutí

Diplomová práce „Soudní ochrana před nečinností veřejné správy“ se věnuje problematice nezákonné nečinnosti veřejné správy a možnostem soudní ochrany před ní. V práci je prováděna charakteristika jednotlivých prostředků soudní ochrany. Autorka popisuje vazby a vztahy mezi jednotlivými prostředky soudní ochrany proti nečinnosti a dále také jejich vazby mezi některými dalšími prostředky proti nečinnosti.

V první kapitole práce je stručně vymezen pojem nezákonná nečinnost veřejné správy a nejvýznamnější možnosti právní ochrany před ní. Dále je již věnována pozornost jednotlivým soudním prostředkům proti nečinnosti, zvláště prostředkům poskytovaných na úrovni správního soudnictví (žaloba proti nečinnosti a žaloba proti nezákonnému zásahu správního orgánu podle s. ř. s.), ale též i Ústavním soudem a ESLP. V souvislosti se soudní ochranou není opomenuta ani ochrana proti nečinnosti samosprávných profesních komor.

Práce je vypracována na základě analýzy právní úpravy jednotlivých soudních prostředků z pohledu ochrany proti nečinnosti. Pozornost je věnována také judikatuře k danému tématu. Pro potřebu zhodnocení míry účinnosti prostředků autorka uvádí i příslušné legislativní změny v právní úpravě.

Cílem práce je provést charakteristiku jednotlivých prostředků soudní ochrany před nečinností veřejné správy a vymezit podmínky, za kterých se tyto prostředky uplatní. Mezi těmito prostředky pak objasnit vzájemné vazby a vztahy a poukázat též i na vazby a vztahy mezi soudní ochranou a dalšími relevantními prostředky proti nečinnosti.

V závěru pak autorka hodnotní úroveň soudní ochrany proti nečinnosti. Upozorňuje na některé problematické aspekty, formuluje návrhy de lege ferenda a konstatuje, že i přes některé nedostatky je úprava soudní ochrany před nečinnosti v českém právním řádu dostačující.

Abstract

The thesis "Judicial protection against inactivity of public administration" deals with the issue of illegal inactivity of public administration and judicial protection against it. The work is characterizing individual judicial means. The author describes connections and relations between particular judicial means against inaction and also the links between some other means against inactivity.

The first chapter presents the concept of illegal inactivity of public administration and the most important legal means against inaction. The attention is paid, in the other chapters, to the individual judicial means against inactivity, particularly to the means provided on the level of administrative justice (complaint for protection against inaction and complaint for protection against illegal intervention of the administrative body, which are both enshrined in the code of administrative justice), but also by the Constitutional Court of Czech Republic and The European Court of Human Rights. The protection against inactivity of self-governing professional chambers is also mentioned in the context of judicial protection.

Author in her work analyzes legal regulation of the judicial means and also tries to include the relevant case law. To assist the level of the effectiveness of means, author is presenting the significant legislative changes in the legal regulation.

The aim of the thesis is to characterize individual judicial means against inactivity of public administration and to define the conditions under which the means are applying. Afterwards, next aims are to clarify the connections and relations between these means and to point out the links and relations between judicial protection means and other means against inactivity.

The level of the judicial protection against inactivity is assessed in the conclusion of the thesis. Author highlights some problematic aspects, formulates suggestions de lege ferenda, and concludes that despite some deficiencies, the legal regulation of the judicial protection against inactivity of administrative body in Czech legal system is ensured on the sufficient level.

Klíčová slova

veřejná správa

nečinnost správního orgánu

soudní ochrana před nečinností

soudní řád správní

žaloba na ochranu proti nečinnosti

ústavní stížnost

Key words

public administration

inactivity of an administrative body

judicial protection against inactivity

code of administrative justice

complaint for protection against inaction

constitutional complaint