

Kateřina Frumarová

Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu

Úvod

Přijetím soudního řádu správního¹⁾ (dále též „s. ř. s.“) bylo české správní soudnictví obohaceno o významný prostředek soudní ochrany před některými druhy nečinnosti správních orgánů. Do 31. 12. 2002 takovýto prostředek v našem právním řádu citelně chyběl, na což opakovaně poukazovala doktrína i judikatura soudů²⁾, včetně Ústavního soudu, který tuto roli do té doby suploval, neboť takovouto nečinnost považoval za porušení ústavně zaručeného práva na „projednání věci bez zbytečných průtahů“ dle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „LZPS“) a tudíž za tzv. jiný zásah orgánu veřejné moci a oprávněný důvod k podání i vyhovění ústavní stížnosti.³⁾ Zcela jednoznačně se pak Ústavní soud k této otázce vyjádřil ve svém nálezu, kterým byla zrušena část pátá občanského soudního řádu upravující správní soudnictví.⁴⁾

Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu představuje jednu z modalit tzv. obecné správní žaloby. Přestože náš právní řád explicitně tento pojem nedefinuje, lze obecnou správní žalobu vymezit jako právní nástroj, který otevírá cestu k soudu osobám, které jsou postiženy či ohroženy potencionálně deliktním (protiprávním) chováním vykonavatelů veřejné správy.⁵⁾ Za protiprávní chování pak lze bezesporu považovat i nezákonnou nečinnost správního orgánu.

Ve správním soudnictví poskytují soudy především ochranu veřejným subjektivním právům. Prostřednictvím žaloby na ochranu proti nečinnosti tak správní soudy mohou konečně poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům fyzic-

¹⁾ Zákon č.150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

²⁾ Např. zcela jasně to vyjádřil Vrchní soud v Praze již ve svém rozhodnutí č.j. Na 276/95-12 ze dne 7. 11. 1995, kde konstatoval, že „soud nemá možnost ukládat správnímu orgánu, aby ve věci rozhodl, neboť v části páté občanského soudního řádu upravující správní soudnictví správní žaloba na nečinnost správního orgánu zakotvena není a tudíž rozhodování o takové žalobě nespadá do pravomoci soudů...“.

³⁾ FRUMAROVÁ, K.: Ústavní stížnost pro nezákonnou nečinnost orgánů veřejné správy. In *Právní rádce* č. 9/2003, ročník XI, str. 38 až 43.

⁴⁾ Nález Pl. ÚS 16/99 ze dne 27. 6. 2001 (publikován pod č. 276/2001 Sb.), kde mimo jiné Ústavní soud uvádí, že „současná úprava správního soudnictví vykazuje závažné ústavněprávní deficity, kdy především nejsou některé aktivity veřejné správy, stejně jako její případná nečinnost, pod kontrolou soudní moci vůbec“.

⁵⁾ POMAHÁČ, R.: Modalita obecné správní žaloby. In *Justiční praxe* č. 3/2002, str. 100 a násl.

kých a právnických osob (vedle případů, kdy jsou porušeny aktivní formou realizace výkonu veřejné správy – např. rozhodnutí, zásah) i v některých případech jejich porušení nekonáním, resp. nezákonnou nečinností. **Předmětem ochrany jsou pak subjektivní veřejná práva plynoucí především z čl. 38 odst. 2 LZPS a také z čl. 36 odst. 1 LZPS.** Čl. 38 odst. 2 LZPS stanoví každému právo a tomu odpovídající povinnost správních orgánů na projednání věci bez zbytečných průtahů, přičemž případná nečinnost správních orgánů pak představuje zcela jednoznačné porušení tohoto práva. Z čl. 36 odst. 1 LZPS pak plyne právo každého domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu, přičemž jiným orgánem lze rozumět právě i správní orgány, a jejich případná nečinnost opět představuje porušení práva z tohoto článku plynoucího.

Žalobní legitimace a formy nečinnosti

Jak již bylo výše naznačeno, soudní ochrana dle § 79 a násl. s. ř. s. zahrnuje všechny v úvahu přicházející formy nečinnosti správních orgánů⁶⁾. Zákodárce si vybral pouze dvě, dle jeho názoru zřejmě nejzávažnější formy nečinnosti – a to **nevydání rozhodnutí ve věci samé** a dále **nevydání osvědčení** (§ 79 odst. 1 s. ř. s.).

Pojem **rozhodnutí** definuje přímo soudní řád správní, když stanoví, že jde o „úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti“ (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). V této souvislosti je však nezbytné zdůraznit, že se nejedná o nevydání jakéhokoli rozhodnutí, ale o nevydání rozhodnutí meritorního, tedy ve věci samé. Zcela jednoznačně to vyjádřil například Krajský soud v Hradci Králové ve svém rozhodnutí, kde uvedl, že se „nelze domáhat uložení povinnosti vydat jakékoli rozhodnutí, ale musí jít o materiální správní akt upravující hmotněprávní postavení účastníků správního řízení... musí se jednat o rozhodnutí, jehož vydání je v pravomoci daného správního orgánu ... a jež se vyznačuje příslušnými náležitostmi takovýchto správních aktů...“⁷⁾ Nelze se tak domáhat vydání procesního rozhodnutí a ani není možné uložit správnímu orgánu pouze obecně pokračovat v řízení.⁸⁾ Taktéž pak v tomto řízení není soud oprávněn posuzovat formální náležitosti již vydaných rozhod-

⁶⁾ Ust. § 4 odst. 1 s. ř. s. stanoví, že správním orgánem se rozumí orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, i fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy.

⁷⁾ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 8. 2004, čj. 52 Ca 28/2004-67, publikován pod č. 362/2004 Sb. NSS, seš. 11.

⁸⁾ Např. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 8. 2004, čj. 52 Ca 28/2004-67, publikován pod č. 362/2004 Sb. NSS, seš. 11, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2004, čj. Ans 4/2004-116, přístupný na www.nssoud.cz.

nutí⁹⁾, ale pouze, zda existuje povinnost správního orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé.¹⁰⁾

Pokud jde o druhou formu nečinnosti spočívající v nevydání **osvědčení**, pak tento pojem není legálně definován, nicméně při jeho vymezení lze vycházet z doktríny a judikatury. Osvědčení (resp. potvrzení) je jiným úkonem správního orgánu odlišným od správního aktu, který úředně potvrzuje skutečnosti, které jsou v něm uvedeny. Osvědčení je nutno odlišovat zejména od tzv. deklaratorních správních aktů, kterými se autoritativně zjišťují a potvrzují existující vztahy správního práva, přičemž jejich místo je tam, kde je existence konkrétního správního vztahu sporná, pochybná nebo tam, kde je třeba užít správního uvážení či kde potvrzení závisí na výkladu neurčitěho právního pojmu.¹¹⁾ Přitom při posouzení, zda jde o osvědčení či deklaratorní rozhodnutí, je nutno vycházet ze skutečné povahy úkonu správního orgánu a nespolehat se pouze na jeho formální podobu nebo označení, neboť ta bývá někdy v českém právním řádu zavádějící. Rovněž tak není rozhodné, zda správnímu úkonu předchází formální správní řízení, případně podle jakého procesního předpisu se v řízení postupuje.¹²⁾

Nezbytné je se též zabývat otázkou, ve kterém okamžiku má správní soud posuzovat, zda je správní orgán nečinný ve smyslu § 79 s. ř. s. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dospěl v této souvislosti k následujícímu závěru: „§ 79 s. ř. s. vymezuje okruh tvrzení, která musí žalobce uplatnit, aby jeho procesní úkon (žaloba) měl zamýšlené účinky, tj. dal vzniknout příslušnému procesněprávnímu vztahu, a vedl soud k rozhodnutí směřujícímu k ochraně veřejného subjektivního práva, v daném případě práva na vydání rozhodnutí či osvědčení správního orgánu. V průběhu řízení se poté zkoumá, zda žalobce tvrzenou věcnou legitimaci k podání žaloby skutečně měl, resp. zda se žalovaný tvrzené nečinnosti dopustil. Posouzení toho, **zda je správní orgán nečinný** ve smyslu § 79 s. ř. s., **je proto otázkou důvodnosti žaloby** (součástí rozhodnutí ve věci samé), **nikoli otázkou existence podmínek řízení.**“¹³⁾

Významné je také v této souvislosti upozornit na skutečnost, že v případě žaloby na ochranu před nečinností je poskytována ochrana subjektivnímu veřejnému právu procesnímu (právu, aby věc byla v řádné lhůtě projednána a rozhodnuta), a tudíž musí být **ochrana proti nečinnosti poskytnuta i tehdy, pokud je hmotněprávní nárok, o kterém má správní orgán rozhodovat, povahy soukromé**.

⁹⁾ Zde je nutno postupovat dle § 65 a násl. s. ř. s.

¹⁰⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2004, čj. 7 Afs 33/2003-80, www.nssoud.cz.

¹¹⁾ STAŠA, J. in HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání, Praha, C. H. Beck, 2009, str. 287, srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2004, čj. 2 As 83/2003-62, www.nssoud.cz.

¹²⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2004, čj. 2 As 83/2003-62, www.nssoud.cz.

¹³⁾ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2010, čj. 7 Ans 5/2008-164, www.nssoud.cz.

právní.¹⁴⁾ Rozhodující je ta skutečnost, že správní orgán nevydal rozhodnutí či osvědčení, ač tak byl dle zákona povinen učinit, přičemž je lhostejno, zda jde o věc povahy veřejnoprávní či soukromoprávní. Pravomoc správního soudu, kterou mu svěřuje § 4 odst. 1 písm. b) s. ř. s., je tak nutno považovat za autonomní ve vztahu k obecné charakteristice poskytované správněsoudní ochrany. Tento závěr pak plyne z § 2 s. ř. s., kde se in fine tohoto paragrafu říká, že správní soudy rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví zákon.

Další podmínky přípustnosti žaloby

Jednou ze základních podmínek přípustnosti žaloby je, že žalobce **vyčerpal bezvýsledně prostředky, které mu procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu.** Jde o podmínku, která vyvolává polemiku zejména s ohledem na stávající úpravu ochrany před nečinností ve správním řádu (dále též „s. ř.“)¹⁵⁾. Předchozí správní řád (zákon č. 71/1967 Sb.) poskytoval zcela nedostatečnou ochranu a účastníku správního řízení žádné výše uvedené prostředky k ochraně před nečinností neposkytoval. Proto představovalo ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. zvláštní případ legis imperfectae, tedy normy, jež je nedostačující co do právních účinků.¹⁶⁾ Tudíž se mohl účastník obrátit na soud ihned, neboť nelze po účastníku spravedlivě požadovat, aby vyhledával alternativní prostředky pro naplnění hypotézy ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s.

Nicméně jinak už je řešena problematika ochrany před nečinností v nynějším správním řádu (§ 80 s. ř.). Lze však vést diskuse (a to oprávněně) o tom, zda je tato úprava dostačující. Narozdíl od předchozí úpravy dává nový správní řád účastníku správního řízení legitimaci k podání žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti, a to po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí (§ 80 odst. 3 s. ř.). Nejde tedy o pouhý podnět, na který správní orgán může či nemusí reagovat. S podáním této žádosti jsou spojeny zvláštní procesní účinky – tedy nejen povinnost o této žádosti rozhodnout, ale i povinnost rozhodnout formou usnesení i v případě, že nadřízený správní orgán žádosti nevyhoví.¹⁷⁾ Tato úprava však obsahuje řadu nedostatků a v důsledku toho, jak poukazuje například Pítrová či Sládeček, existuje ve vztahu § 79 s. ř. s. a § 80 s. ř. i více možných interpretačních závěrů.¹⁸⁾ I proto bylo očekáváno, že výklad příslušných ustanovení bude muset být „dotvořen“ soudní judika-

¹⁴⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2004, čj. 5As 31/2003-49, www.nssoud.cz.

¹⁵⁾ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2003, čj. 5 As 21/2003-40, www.nssoud.cz.

¹⁷⁾ PÍTROVÁ, L.: K pojmu „prostředků k ochraně proti nečinnosti správního orgánu“. In VOPÁLKA V. (ed.): *Nový správní řád*, 1. vydání, Praha, Aspi, 2005, str. 187.

¹⁸⁾ PÍTROVÁ, L.: K pojmu „prostředků k ochraně proti nečinnosti správního orgánu“. In VOPÁLKA V. (ed.): *Nový správní řád*, 1. vydání, Praha, Aspi, 2005, str. 188 a 189, SLÁDEČEK, V.: Nečinnost správního a návaznost soudní ochrany. In *Správní právo č. 6/2007*, ročník XL., str. 395 až 402.

turou, k čemuž také došlo. Nejvyšší správní soud v jednom ze svých rozhodnutí pak uvedl následující: „**Ochrana veřejných subjektivních práv osob poskytovaná správními soudy má subsidiární povahu** ve vztahu k ochraně poskytované správními orgány a nastoupí až poté, co nebylo dosaženo nápravy v rámci veřejné správy. **Prostředkem nápravy, který je nutno vyčerpat** dle § 79 odst. 1 s. ř. s. před podáním žaloby, **je žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle ust. § 80 odst. 3 správního řádu.**“¹⁹⁾ Závěr Nejvyššího správního soudu je jasný, nicméně pro účastníka správního řízení může vznikat v souvislosti s nedokonalou úpravou ve správním řádu řada nejasností a pochybností. Například není zákonem řešena otázka, co v případě, je-li nadřízený správní orgán nečinný. Postačí tedy správnímu soudu, že žalobce podal žádost o uplatnění opatření k ochraně před nečinností, když nadřízený správní orgán je nečinný a kvalifikovaným způsobem nereaguje (nevydá usnesení)? Domnívám se, že by snad postačovat mělo, neboť pod bezvýsledné vyčerpání prostředků lze zahrnout nejen usnesení o nevyhovění, ale dle mého názoru i nereagenci nadřízeného správního orgánu.

Pokud jde o nečinnost správního orgánu, který nemá nadřízený správní orgán (např. nečinnost ministra při rozhodování o rozkladu), podmínka využití § 80 odst. 3 s. ř. odpadá.²⁰⁾ Taktéž je třeba upozornit, že v případech, kdy správní rozhodnutí, které nabylo právní moci za účinnosti správního řádu č. 71/1967 Sb., bylo správním soudem zrušeno již za účinnosti nového správního řádu č. 500/2004 Sb., postupuje se v dalším řízení již podle nového správního řádu (§ 179 odst. 1 věta druhá s. ř., a contrario), a tudíž nelze neopomenout podmínku využití § 80 odst. 3 s. ř.²¹⁾

Pro úplnost je třeba doplnit, že v souvislosti s případnou nečinností v daňovém řízení dle dřívější právní úpravy byl považován Nejvyšším správním soudem za prostředek k ochraně před nečinností dle § 79 odst. 1 s. ř. s. podnět nadřízenému správci daně podle § 34c zákona č. 337/1991 Sb., o správě daní a poplatků. Nejvyšší správní soud opět vyzdvihl subsidiaritu soudní ochrany a konstatoval, že „není podstatné, že daňový řád prostředek ochrany před nečinností ponechává na vůli daňového subjektu, je podstatné, že prostředek ochrany dává k dispozici a že jde o prostředek, jímž je možno nápravy dosáhnout“²²⁾. Nový daňový řád²³⁾ pak upravuje ochranu před nečinností na obdobných principech (§ 38) a lze tedy konstatovat, že bude opět jeho vyčerpání nezbytné před podáním žaloby. Nicméně ani

¹⁹⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2007, čj. 7 Ans 1/2007-100, www.nssoud.cz.

²⁰⁾ Krajský soud v Brně k tomu uvedl, že „i kdyby se žalobce domáhal toho, aby správní orgán sám sobě uložil povinnost „být činným“ a ve vztahu k sobě samotnému její splnění kontroloval, a tím vyvolával dojem, že „sám sebe uposlechl“, jednalo by se nejvýše o formální naplnění litery zákona“ (Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 1. 7. 2008, čj. 62 Ca 39/2008-102, publikováno pod č. 1760/2009 Sb. NSS, seš. 1).

²¹⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2007, čj. 7 Ans 1/2007-100, www.nssoud.cz.

²²⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2007, čj. 2 Ans 4/2007-53, www.nssoud.cz.

²³⁾ Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

v tomto předpise není uspokojivě řešena otázka případné nečinnosti nadřízeného správce daně.

Taktéž je třeba se ještě zaobírat dosud neřešenou otázkou, jak je tomu v případě nevydání osvědčení a podmínky stanovené v § 79 odst. 1 s. ř. s. Zde je nejprve nutné posoudit, zda lze ust. § 80 s. ř. upravující ochranu před nečinností užít i v případě nečinnosti správního orgánu spočívající v nevydání osvědčení. Domnívám se, že rozhodně ano, neboť i na postup správního orgánu při vydávání osvědčení se vztahují základní zásady činnosti správních orgánů upravené v § 2 až § 8 s. ř. Z našeho pohledu je pak zásadní § 6 odst. 1 s. ř., který stanoví, že správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů s tím, že nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80). Tudíž i v případě, kdy správní orgán nevydá osvědčení v zákonem stanovené, popř. přiměřené lhůtě, může účastník řízení podat žádost ve smyslu § 80 odst. 3 s. ř., resp. podat musí, má-li být jeho žaloba na ochranu proti nečinnosti přípustná, potažmo úspěšná.

Další podmínkou přípustnosti žaloby je skutečnost, že **zvláštní zákon nespojuje s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek** (§ 79 odst. 1 s. ř. s.). Fikce rozhodnutí, ať už pozitivního či negativního, již představuje dle zákonodárce dostatečný prostředek právní ochrany před nečinností. Pokud je pak účastník správního řízení s takovýmto fiktivním rozhodnutím nespokojen (což bude zcela jistě v případě fiktivního negativního rozhodnutí), může se samozřejmě domáhat soudní ochrany, ale nikoli již na základě žaloby na nečinnost, ale podáním žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. Jen na okraj lze podotknout, že správní soud takového fiktivní rozhodnutí vždy ruší pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů (§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.)²⁴⁾ a věc se vrací opět do stadia správního řízení, přičemž doktrína i judikatura se kloní k názoru, že pokud by opět byl správní orgán nečinný, již se fikce podruhé neuplatní²⁵⁾, a tudíž teprve tehdy by zřejmě přicházela v úvahu žaloba na ochranu proti nečinnosti. Z tohoto pohledu se tudíž fikce negativního rozhodnutí jeví spíše jako brzda, nikoli jako účinná forma ochrany před nečinností správního orgánu. Na marné uplynutí lhůty může zákon vázat nejen fikci vydání rozhodnutí, nýbrž i nastoupení jiného

²⁴⁾ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2003, čj. 6 A 78/2002-39, www.nssoud.cz, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2003, čj. A 25/2000-40, www.nssoud.cz.

²⁵⁾ Podle Krajského soudu v Ostravě by jiný výklad vedl k tomu, že opakovaná nečinnost správního orgánu by opět znamenala fikci rozhodnutí, které by opět bylo soudem pro nepřezkoumatelnost zrušeno a vše by se tak mohlo opakovat donekonečna, přičemž tento nekonečný „ping pong“ mezi správními orgány a soudem by zcela popřel smysl a význam institutu fikce rozhodnutí, resp. ochrany před nečinností vůbec (rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 2. 2007, čj. 22 Ca 258/2005-52, publikován pod č.1231/2007 Sb. NSS, seš. 7).

zákonem předvídaného právního následku. Příkladem může být fiktivní registrace spolku, kdy spolek vzniká na základě zákona v důsledku nastoupení právní skutečnosti předvídané v § 8 odst. 5 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů. Taktéž v těchto případech je žaloba nepřipustná, neboť zákonodárce zajistil ochranu před případnou nečinností správního orgánu jiným (rychlejší) způsobem.

Pasivní legitimace

Pokud jde o pasivní legitimaci, zákon stanoví, že žalovaným **je správní orgán²⁶⁾, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení** (§ 79 odst. 2 s. ř. s.). Pasivní legitimace je tedy určena tvrzením žalobce v žalobě, z čehož je třeba vycházet (i když by třeba povinnost k činnosti objektivně neexistovala). Existencí povinnosti žalovaného k vydání rozhodnutí či osvědčení se správní soud zabývá až při věcném posuzování žaloby, nikoli při rozhodování o procesních otázkách.²⁷⁾ Pokud dojde k situaci, že žalobce správně neurčí žalovaného, nemůže správní soud zkoumat, zda pravomoc k vydání rozhodnutí či osvědčení měl namísto žalovaného jiný správní orgán, neboť povinnost může uložit jen správnímu orgánu určenému podle žalobního tvrzení²⁸⁾.

Pokud jde o řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti a institut **osob zúčastněných na řízení**, pak lze z ust. § 34 odst. 1 s. ř. s. dovodit, že jsou jimi osoby, které byly přímo dotčeny na svých právech tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a dále ty, které mohou být dotčeny vydáním rozhodnutí podle výroku rozsudku, a to nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou svá práva na řízení uplatňovat. Z doslovné citace předmětného ustanovení sice plyne, že tyto osoby přichází v úvahu pouze tehdy, domáhá-li se žalobce žalobou vydání rozhodnutí. Nicméně Nejvyšší správní soud dospěl svým rozšiřujícím výkladem k závěru, že „ust. § 34 odst. 1 s. ř. s. je třeba analogicky aplikovat také na řízení o žalobách na ochranu proti nečinnosti, jimiž se žalobce domáhá vydání osvědčení“.²⁹⁾ Nejvyšší správní soud to odůvodňuje tím, že ani v takovýchto případech totiž není vyloučeno, že mohou existovat subjekty, jejichž práva byla především nevydáním osvědčení dotčena a tudíž trvání na doslovném výkladu by tak v mnoha případech vedlo k nepřipustnému odepření práva na přístup k soudu. S tímto závěrem lze souhlasit, a to i za použití argumentu a maiori ad minus, kdy, pokud je tento institut připuštěn při nečinnosti spočívající v nevydání rozhodnutí, není důvodu, aby nebyl aplikován i v případech nevydání „pouhého“ osvědčení.

²⁶⁾ Legální definici správního orgánu obsahuje § 4 odst. 1 s. ř. s.

²⁷⁾ Blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2003, čj. Na 249/2003-9, www.nssoud.cz.

²⁸⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2007, čj. 1 Ans 5/2007-195, www.nssoud.cz.

²⁹⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 8. 2007, čj. 1 Ans 3/2007-235, www.nssoud.cz.

Lhůta pro podání žaloby

Lhůta pro podání žaloby je 1 rok, přičemž počátek běhu této lhůty odvisí od toho, zda zvláštní zákon stanoví lhůtu pro vydání rozhodnutí (osvědčení) či nikoli. V prvním případě pak počíná jednorokní lhůta běžet marným uplynutím lhůty pro vydání rozhodnutí (osvědčení). V tomto případě by neměly vznikat žádné obtíže narozdíl od případu, kdy zvláštní zákon takovouto lhůtu nestanoví. V tomto případě lze totiž žalobu podat do jednoho roku ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem vůči žalobci učiněn poslední úkon (§ 80 odst. 1 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud pak v jednom ze svých rozhodnutí vyložil, co se tímto „úkonem“ ve smyslu § 80 odst. 1 s. ř. s. rozumí. Za takové úkony je třeba považovat „procesní úkony účastníků řízení či správního orgánu ve správním řízení (např. návrh na zahájení řízení, vyjádření k podkladům rozhodnutí před jeho vydáním, odvolání proti rozhodnutí, předvolání dotyčného účastníka řízení k jednání, doručení rozhodnutí, vyrozumění o odvoláních podaných dalšími účastníky řízení a podobně), naopak nelze za takovýto úkon považovat urgenci vyřízení věci či sdělení správního orgánu, že má zato, že nejsou dány důvody, aby ve věci dále rozhodoval.³⁰⁾ Lze jednoznačně souhlasit s tímto názorem, neboť pokud by byla výše zmíněná urgence či sdělení správního orgánu považována za úkon ve smyslu § 80 odst. 1 s. ř. s., znamenalo by to, že i v případech, kdy již od posledního (předchozího) úkonu uplynula lhůta k podání žaloby, počala by takovýto mimoprocením úkonem běžet lhůta nová, což by ve svém důsledku fakticky negovalo smysl této zákonné lhůty.

V této souvislosti je třeba ještě zmínit i v úvahu přicházející situaci, kdy k nečinnosti správního orgánu došlo před účinností soudního řádu správního – tedy v době, kdy ještě správní soudnictví ochranu proti nečinnosti správních orgánů neposkytovalo, přičemž tato nečinnost by nicméně trvala i po 31. 12. 2002, tedy již za účinnosti nového soudního řádu správního. Zde je nutno posoudit, zda a za jakých podmínek je možno domáhat se nápravy žalobou dle nového soudního řádu správního. Soudní řád správní ani jiný zákon neobsahuje ustanovení zakotvující, že takovouto žalobou je možno domáhat se nápravy až u průtahů vzniklých po účinnosti soudního řádu správního, nebo že by byly upraveny zvláštní lhůty pro podávání takovýchto žalob pro přechodné období apod. Nejvyšší správní soud proto při absenci takovýchto přechodných ustanovení konstatoval, že v takovýchto případech je žaloba podle § 79 a násl. s. ř. s. zásadně možná.³¹⁾ Při nedostatku přechodné úpravy je potom u lhůty k podání žaloby třeba vycházet jednak z ust. § 80 odst. 1 a 2 s. ř. s. a dále též i ze zásady, že lhůta k uplatnění práva nemůže zásadně běžet dříve, než bylo možné – s ohledem na stávající právní úpravu – právo uplatnit poprvé (tedy podat žalobu). I když by tedy skutečnosti, na které § 80 s. ř. s. váže počátek lhůty, nastaly před 1. 1. 2003, začala by – za situace,

³⁰⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2006, čj. 8 Ans 3/2005-107, www.nssoud.cz.

³¹⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2006, čj. 8 Ans 3/2005-107, www.nssoud.cz.

že nečinnost i nadále trvá – tato lhůta běžet až dnem 1. 1. 2003 (nabytím účinnosti s. ř. s.).³²⁾ Závěrem lze snad jen doplnit, že lhůta dle § 80 odst. 1 s. ř. s. je lhůtou objektivní, přičemž zmeškání této lhůty nelze prominout.³³⁾

Náležitosti žaloby

Pokud jde o náležitosti žaloby, vedle obecných náležitostí (srov. § 37 odst. 3 s. ř. s.) uvádí ještě další náležitosti ust. § 80 odst. 3 s. ř. s., přičemž pozornost bych věnovala zejména těm, které jsou uvedeny pod písm. b) a c). Z nich plyne, že žalobce musí v žalobě **vylicit rozhodující skutečnosti** a současně **označit důkazy**, jichž se dovolává.

Nejprve je proto důležité podrobněji osvětlit **případy nečinnosti, kdy je zákonem správněsoudní ochrana poskytována a kdy tomu tak není**. Nečinností lze nejobecněji rozumět situaci, kdy určitý orgán nekoná, ač je dle zákona konat povinen. Nečinnost veřejné správy pak lze vymezit například jako protiprávní chování (jednání) orgánu veřejné správy spočívající v porušení zákonem stanovené (uložené) povinnosti (aktivně) konat (zejména vydat rozhodnutí či provést jiný úkon), a to v zákonem stanovené, popř. v přiměřené lhůtě.³⁴⁾ V případě žaloby na nečinnost se pak lze ochrany úspěšně domáhat pouze tam, kde má orgán ze zákona povinnost vydat rozhodnutí ve věci – tedy rozhodnutí meritorní (nikoli procesní) či povinnost vydat osvědčení.

Pokud jde o **osvědčení**, zde by neměly nastat větší obtíže, osoba má právo na jeho vydání, pokud o něj řádně požádala. Snad jen musí být správně posouzeno, jaký akt správního orgánu splňuje znaky osvědčení a který již je jiným úkonem či zásahem správního orgánu, neboť zákony v tomto ohledu nepoužívají vždy jednotnou, resp. jednoznačnou terminologii.³⁵⁾ Správní orgán je pak povinen vydat osvědčení v zákonné lhůtě, popř. ve lhůtě přiměřené, a neučiní-li tak, stává se nezákonně nečinným.

Někteří autoři se v této souvislosti domnívají, že i když soudní řád správní hovoří pouze o „osvědčeních“, je třeba tento pojem vykládat extenzivně a vztahovat ho i na další úkony správních orgánů ve smyslu části čtvrté správního řádu, tedy zejména na vyjádření, sdělení a ověření (§ 154).³⁶⁾ Jde o podnětný názor,

³²⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2006, čj. 8 Ans 3/2005-107, www.nssoud.cz.

³³⁾ Tudiž nelze uplatnit postup dle § 40 odst. 5 s. ř. s.

³⁴⁾ FRUMAROVÁ, K.: *Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu*, 1. vydání, Praha, 2005, str. 210.

³⁵⁾ Např. za osvědčení je považováno dle judikatury Nejvyššího správního soudu vyznačení dne registrace na stejnopisu stanov spolku – podrobněji srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2006, čj. 1 Ans 8/2005-165, www.nssoud.cz.

³⁶⁾ VEDRAL, J.: *Správní řád. Komentář*. 1. vydání, Praha, Ivana Exnerová - Bova Polygon, 2006, str. 89.

neboť se domnívám, že by soudní ochrana před nečinností neměla být omezována pouze na dvě výše zmíněné formy. Je ale otázkou, zda lze pod pojem osvědčení zahrnout i další úkony správních orgánů. Jistý názor Nejvyššího správního soudu lze vyčíst z jednoho jeho rozhodnutí, kde konstatuje, že § 79 odst. 1 s. ř. s. zužuje žalobní ochranu proti nečinnosti pouze na nečinnost při vydání rozhodnutí ve věci samé a na nečinnost při vydání osvědčení, přičemž při jiných formách nečinnosti ji nelze využít, s tím, že sám pak závěrem konstatoval, že skutečnost, zda je tato úprava *de lege ferenda* dostatečná, je již věc jiná.³⁷⁾ Osobně bych k případnému extenzivnímu výkladu pojmu osvědčení přistupovala obezřetně, nicméně se domnívám, že je třeba poskytovat ochranu proti nečinnosti i v jiných případech než výslovně připouští soudní řád správní v ust. § 79. Jistým řešením by, dle mého názoru, byla například možnost využít institutu žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu (§ 82 a násl. s. ř. s.) s tím, že by bylo možné spatřovat nezákonný zásah právě v nečinnosti správního orgánu týkající se jiných úkonů (než je osvědčení).³⁸⁾ Uvidíme, jak v budoucnu k této otázce budou přistupovat správní soudy.³⁹⁾ Nicméně s ohledem i na princip právní jistoty a legitimního očekávání by bylo nejvhodnější, aby zákonodárce šířeji vymezil nečinnost, proti které se lze bránit žalobou dle § 79 a násl. s. ř. s.⁴⁰⁾

Složitější však je situace ohledně tvrzené nečinnosti při nevydání **rozhodnutí ve věci**⁴¹⁾. Pokud jde o nečinnost v řízení, které již bylo zahájeno – ať již na návrh či z moci úřední – ale správní orgán se v řízení dopouští průtahů či je absolutně nečinný, lze se bez problému domáhat žalobou, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci a tím již zahájené řízení řádným způsobem završit. Obdobně jako u osvědčení je správní orgán povinen rozhodnout ve lhůtě zákonem stanovené, a není-li takové lhůty, pak ve lhůtě přiměřené. Taktéž pokud jsou stanoveny lhůty i pouze interním normativním aktem, jsou povinny správní orgány tyto lhůty respektovat při své rozhodovací činnosti, jinak se opět dopouští nečinnosti. Nejvyšší správní soud k tomu konstatuje, že žalobou na ochranu proti

³⁷⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2006, čj. 1 Ans 8/2005-165, www.nssoud.cz.

³⁸⁾ S ohledem na znění § 85 s. ř. s. by však z pohledu přípustnosti bylo nezbytné, aby se žalobce nejprve domáhal bezúspěšně ochrany v rámci prostředků, které mu poskytuje zejména § 80 odst. 3 s. ř.

³⁹⁾ Pozn. autora: V mezidobí mezi napsáním a publikací tohoto příspěvku bylo zveřejněno usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, ve kterém mj. konstatoval, že zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. se rozumí i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění jakéhokoli jiného správního úkonu (vyjma osvědčení), jež je správní orgán povinen učinit, resp. že zásahem může být jakékoli konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí či osvědčení dle § 65 a 79 s. ř. s. Podrobněji srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, www.nssoud.cz. Daný postoj lze uvítat, neboť významně přispívá k tomu, aby pokud možno každý úkon veřejné správy směřující vůči jednotlivci a zasahující do sféry jeho práv nebo povinností (vč. nečinnosti) byl podroben účinné soudní kontrole.

⁴⁰⁾ Inspirací mohou být i zahraniční právní úpravy, např. polská či německá.

⁴¹⁾ Co se rozumí „vydáním rozhodnutí“ definuje správní řád v § 71 odst. 2.

nečinnosti se lze domáhat ochrany i proti nečinnosti spočívající v nerozhodování v časových limitech, kterými sám sebe zavázal správní orgán tím, že stran těchto limitů vytvořil určitou správní praxi, přičemž tyto časové limity jsou pak pro správní orgán právně závazné.⁴²⁾ Tato závaznost plyne ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení (čl. 1 věta první LZPS).⁴³⁾ Obdobně i Ústavní soud shledal v případě nerespektování lhůt správním orgánem, byť stanovených pouze interním předpisem, porušení práva na spravedlivý proces (čl. 36 LZPS) a práva na vyřízení věci v přiměřené lhůtě (zaručené čl. 38 odst. 2 LZPS).⁴⁴⁾

Pokud jde o správní řízení, které je zahajováno na návrh účastníka, a dojde k situaci, že správní orgán je nečinný a má v podstatě zato, že žádné řízení nebylo zahájeno, tak i zde se lze úspěšně domáhat žalobou ochrany – kdy vyhovění žaloby povede k tomu, že správní orgán bude muset vzít na vědomí, že bylo řízení zahájeno, řádně ho provést, včetně vydání meritorního rozhodnutí. Odlišná situace je však u správních řízení, která jsou zahajována ex offo. Z judikatury správních soudů jednoznačně vyplývá, že žalobou na ochranu proti nečinnosti „**se nelze domáhat toho, aby bylo správnímu orgánu uloženo zahájit řízení, ale jen toho, aby vydal – v řízení již zahájeném – rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení**“.⁴⁵⁾ Tento závěr lze odůvodnit tím, že žaloba proti nečinnosti správního orgánu nemá místo v jakémkoli případě pasivity správního orgánu, ale pouze tehdy, pokud **hmotné právo zakládá subjektivní nárok žalobce na vydání rozhodnutí ve věci či osvědčení**, a tudíž nelze s úspěchem podat tuto žalobu v případech, kdy právní předpisy nezakládají povinnost správního orgánu vydat rozhodnutí ve věci či osvědčení, přičemž je tomu tak zejména v případech, kdy podání je toliko podnětem (sdělením rozhodných skutečností), a nikoli návrhem, kterým je správní řízení zahájeno.⁴⁶⁾ Tudíž není k žalobě aktivně legitimován ten, kdo podal pouze podnět k zahájení řízení ex offo. Taktéž v případech, kdy se bude žalobce domáhat pouze oznámení již vydaného rozhodnutí, nebude žaloba úspěšná. Přípustným důvodem žaloby je totiž pouze nečinnost co do vydání rozhodnutí, nikoli pak už nečinnost co do oznámení již vydaného rozhodnutí.⁴⁷⁾

⁴²⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, čj. 2 Ans 1/2005-57, www.nssoud.cz.

⁴³⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, čj. 2 Ans 1/2005-57, www.nssoud.cz, obdobně i rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 3. 2007, čj. 10 Ca 101/2006-55, publikován pod č. 1256/2007 Sb. NSS, seš. 8.

⁴⁴⁾ Nález I. ÚS 5/96 ze dne 5. 11. 1996, nález IV. ÚS 146/01 ze dne 28. 8. 2001.

⁴⁵⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, čj. 4 Ans 10/2006-59, www.nssoud.cz, dále též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2009, čj. 8 Ans 1/2008-170, www.nssoud.cz.

⁴⁶⁾ Podrobněji rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2009, čj. 8 Ans 1/2008-170, www.nssoud.cz.

⁴⁷⁾ V tomto ohledu i nový správní řád výslovně rozlišuje mezi vydáním a oznámením rozhodnutí, když pak na případy tzv. opomenutých účastníků pamatuje v ust. § 84. K vydání rozhodnutí srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2008, čj. 1 Ans 2/2008-52, www.nssoud.cz.

Nečinnost při vydání rozhodnutí se může týkat jak orgánu prvostupňového, tak i orgánu, který je nečinný v řízení zahájeném podáním řádného opravného prostředku. Dále může jít i o nečinnost týkající se návrhu na povolení obnovy řízení a dále pak již v řízení obnoveném, případně i v již zahájeném řízení přezkumném. Taktéž se lze žalobou proti nečinnosti bránit i v případě, kdy správním soudem bylo rozhodnutí správního orgánu zrušeno a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení, přičemž tento orgán v dalším řízení řádně nepokračuje. V takovémto případě je správní orgán povinen pokračovat v řízení a řídit se přitom závazným právním názorem vyjádřeným v pravomocném soudním rozhodnutí, a to bez ohledu na to, zda v této věci byla případně podána kasační stížnost – k tomuto závěru dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který se zabýval otázkou, zda podání kasační stížnosti proti rozsudku krajského soudu je překážkou dalšího správního řízení, resp. zda podání kasační stížnosti je součástí řádného postupu správního orgánu vylučujícího nové rozhodnutí ve věci.⁴⁸⁾ Nejvyšší správní soud se řídil následujícími úvahami: „Správní soudy v řízení zkoumají zákonnost postupu a rozhodnutí správního orgánu, aniž by však na správní řízení instančně navazovaly – nejedná se o pokračování ve správním řízení, soud rozhodující ve správním soudnictví není a nemůže být vázán skutkovým stavem zjištěným správním orgánem. Pro soudní řízení ve správním soudnictví je naopak charakteristické, že správní orgány mají postavení žalovaného, tedy účastníka řízení. Jejich vlastní úkon (podání kasační stížnosti) nelze chápat jako vlastní výkon pravomoci ve správním řízení (vedoucí k vydání rozhodnutí ve věci), nýbrž jako uplatnění procesních práv účastníka. Podání kasační stížnosti tudíž nemůže bránit správnímu orgánu v pokračování ve správním řízení.“⁴⁹⁾

S ohledem na výše uvedené skutečnosti pak **musí žalobce v žalobě tvrdit nečinnost správního orgánu a také toto tvrzení řádně prokázat navrženými důkazy.** Zejména tedy bude podstatné, aby prokázal, že došlo k zahájení správního řízení (ať už na návrh či ex offio) a dále pak, v čem spatřuje nečinnost (příp. průtahy) správního orgánu. V neposlední řadě taktéž bude nezbytné doložit splnění podmínky stanovené v ust. § 79 odst. 1 s. ř. s., tedy že bezvýsledně vyčerpal prostředky stanovené k jeho ochraně před nečinností ve správním řízení.

Rozhodnutí soudu o žalobě

Pro rozhodnutí správního soudu o žalobě na ochranu proti nečinnosti je vždy rozhodný skutkový stav zjištěný ke dni jeho rozhodnutí (§ 81 odst. 1 s. ř. s.). Z dikce tohoto zákonného ustanovení tak jednoznačně plyne, že **nečinnost správního**

⁴⁸⁾ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007, čj. 2 Ans 3/2006-49, www.nssoud.cz.

⁴⁹⁾ Nejvyšší správní soud mimo jiné též poukázal na možnost, že i správní orgán může navrhnout při podání kasační stížnosti, aby jí byl přiznán odkladný účinek. Podrobněji srov. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007, čj. 2 Ans 3/2006-49, www.nssoud.cz.

orgánu musí ke dni soudního rozhodnutí trvat.⁵⁰⁾ Pokud by tedy správní orgán vydal rozhodnutí poté, co již byla správní žaloba podána, musela by být (pokud by nedošlo k jejímu zpětvzetí žalobcem) žaloba zamítnuta, neboť by pominul důvod takové žaloby – nečinnost správního orgánu. Navíc by takové rozhodnutí soudu i zcela postrádalo logiku, neboť by správnímu orgánu ukládalo vydat rozhodnutí (či osvědčení), které již bylo vydáno. Nadto lze ještě doplnit, že správní soud ani nemůže pouze deklarovat, že k nečinnosti došlo, to není smyslem této žaloby, neboť ten spočívá v ochraně žalobcova práva na vydání rozhodnutí či osvědčení.

Dospěje-li správní soud k závěru, že je žaloba důvodná, **uloží rozsudkem správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení** (§ 81 odst. 2 s. ř. s.). V žádném případě však **soud nemůže stanovit i konkrétní obsah rozhodnutí**, které má správní orgán vydat (tzn. nemůže správní orgán zavázat k tomu, jak konkrétně má být činný)⁵¹⁾. Takový postup by totiž byl v rozporu s čl. 2 Ústavy ČR a s principem dělby moci v demokratickém právním státě. Soudem uložená povinnost vydat rozhodnutí znamená v podstatě uložení povinnosti správnímu orgánu ukončit správní řízení některým způsobem, který příslušný právní předpis v daném případě připouští. Právním názorem uvedeným v rozsudku je správní orgán vázán a musí jednat a vydat rozhodnutí či osvědčení v soudem stanovené lhůtě. Přestože může nečinnost správního orgánu představovat významný zásah do práv fyzických a právnických osob, nepatří ochrana proti nečinnosti mezi věci, na které se vztahuje přednostní vyřizování věcí ve smyslu § 56 odst. 1 a 2 s. ř. s.⁵²⁾

Obligatorií součástí výroku je též stanovení **lhůty k vydání rozhodnutí (osvědčení)**. Tato lhůta musí být přiměřená, tudíž soud při jejím určení musí vycházet zejména ze složitosti věci a dalších okolností, které byly zjištěny, přičemž jedinou omezující podmínkou je skutečnost, že tato přiměřená lhůta nesmí být delší, než kterou stanoví zvláštní zákon (§ 81 odst. 2 s. ř. s.). Pokud však zvláštní zákon lhůtu neurčuje, je stanovení lhůty, resp. její přiměřenosti, ponecháno na úvaze správního soudu. Lze tak konstatovat, že správní soud v řízení musí často řešit otázku „přiměřenosti“ lhůty – a to jednak v okamžiku, kdy hodnotí, zda se správní orgán dopouští nečinnosti a nerozhoduje, resp. nejedná v přiměřené lhůtě (není-li stanovena lhůta zákonem), a jednak i v případě stanovení přiměřené lhůty ve svém rozsudku. Bližší kritéria hodnocení aspektu přiměřenosti právní předpisy nestanoví, nicméně lze vyjít například z ustálené judikatury Evropského soudu pro lidská práva, dle kterého se přiměřenost lhůty posuzuje komplexně podle okolností každého jednotlivého případu, zejména s přihlédnutím ke složitosti

⁵⁰⁾ K tomu srov. např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2007, čj. 9 Ca 71/2006-62, www.nssoud.cz, publikován pod č. 1426/2008 Sb. NSS, seš. 1.

⁵¹⁾ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2004, čj. 7 Afs 33/2003-80, www.nssoud.cz.

⁵²⁾ Což potvrdil i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 8. 9. 2004, čj. Aprk 1/2004-58, www.nssoud.cz.

případu, chování jednotlivých stran a příslušných úřadů, přičemž důležité je vzít v úvahu i skutečnost, co je v souvislosti s řízením pro dotčenou osobu v sázce.⁵³⁾

Pokud soud dospěje k závěru, že **žaloba není důvodná, pak ji zamítne**. O nedůvodnost žaloby půjde zejména v případech, kdy by měla být uložena povinnost správnímu orgánu, který nemá v dané věci pravomoc⁵⁴⁾ nebo není věcně a místně příslušný, nebo kdy správní orgán nemá povinnost rozhodnutí (osvědčení) vydat či v situaci, kdy žalobce nemá subjektivní veřejné právo na vydání rozhodnutí (osvědčení), nebo v případě, kdy soud dospěje k závěru, že ze strany žalovaného nešlo o nečinnost (např. kdy správní orgán důvodně přerušil správní řízení). Jak již bylo výše řečeno, právním názorem uvedeným v rozsudku je správní orgán vázán a musí jednat a vydat rozhodnutí či osvědčení v soudem stanovené lhůtě.

Proti pravomocnému rozsudku krajského soudu pak **lze podat kasační stížnost** (§ 102 a násl. s. ř. s.), o které rozhoduje Nejvyšší správní soud. Jak již bylo výše řečeno, **i když správní orgán podá kasační stížnost**, je vázán rozsudkem krajského soudu a **je povinen ve věci jednat a rozhodnout** (příp. vydat osvědčení). Předmětem nejasností i různých výkladů⁵⁵⁾ pak v této souvislosti byla otázka, zda tím, že správní orgán vydá rozhodnutí tak, jak mu bylo uloženo pravomocným rozsudkem krajského soudu k žalobě proti nečinnosti, se nestane jím podaná kasační stížnost bezpředmětnou. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k tomu ve svém usnesení uvádí, že „předmětem řízení o kasační stížnosti je rozhodnutí krajského soudu, nikoli nečinnost správního orgánu (která byla předmětem řízení před krajským soudem)“.⁵⁶⁾ Výklad soudního řádu správního nemůže vést správní orgán k nutnosti volby: buď jednat v souladu s pravomocným rozsudkem ovšem při vědomí ztráty opravného prostředku, nebo vědomě pravomocné rozhodnutí krajského soudu ignorovat za účelem udržení přípustnosti opravného prostředku; a tudíž odepření možnosti přezkumu pravomocného rozhodnutí krajského soudu jen v důsledku toho, že správní orgán jednal v souladu s rozsudkem (a vydal rozhodnutí), nemá oporu v zákoně.⁵⁷⁾ Tedy, **i když správní orgán vydá v mezidobí rozhodnutí, nejde o překážku věcného projednání kasační stížnosti**. Závěrem lze pak ještě dodat, že pokud by se chtěl účastník domáhat ochrany před nečinností správního orgánu i před Ústavním soudem, musí vyčerpat pro-

⁵³⁾ Podrobněji FRUMAROVÁ, K.: Nezákonná nečinnost ve veřejné správě a význam institutu „přiměřené lhůty“ ve vztahu k nezákonné nečinnosti veřejné správy. In *Správní právo č. 1/2003*, ročník XXXVI., str. 1 až 13.

⁵⁴⁾ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 8. 2004, čj. 52 Ca 28/2004-67, www.nssoud.cz.

⁵⁵⁾ Srov. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2005, čj. 5 Ans 1/2005-54, www.nssoud.cz, dále usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2006, čj. 8 Ans 1/2006-135, www.nssoud.cz.

⁵⁶⁾ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2006, čj. 8 Ans 1/2006-135, www.nssoud.cz.

⁵⁷⁾ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2006, čj. 8 Ans 1/2006-135, www.nssoud.cz.

cesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje – tedy využít nejprve žaloby na ochranu proti nečinnosti a následně i kasační stížnosti, jinak by byla ústavní stížnost nepřipustná.⁵⁸⁾

Soudní řád správní **neposkytuje správním soudům pravomoc následné kontroly** splnění jím uložených povinností, tedy možnosti kontrolovat, zda správní orgány v soudem stanovené lhůtě rozhodnutí či osvědčení skutečně vydaly, a ani možnost případných sankčních postihů, např. ve formě pokut.⁵⁹⁾ **Žalobce však má možnost navrhnout výkon rozhodnutí** soudem dle příslušných ustanovení občanského soudního řádu⁶⁰⁾ **či se může domáhat náhrady škody** za nesprávný úřední postup podle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.⁶¹⁾

S ohledem na vše výše uvedené tak lze danou problematiku uzavřít konstatováním, že žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu i přes výše uvedené nedostatky a některé nejasnosti, které pak často musí být řešeny především v rámci rozhodovací činnosti správních soudů, představuje poměrně účinný a efektivní prostředek ochrany práv fyzických a právnických osob před nezákonnou nečinností správních orgánů.

Shrnutí:

Příspěvek si klade za cíl přiblížit uceleně problematiku žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 a násl. soudního řádu správního, poukázat na případné nejasnosti či nedostatky týkající se její právní úpravy a následně praktické realizace, a to především v kontextu rozhodovací činnosti správních soudů. Prostřednictvím tohoto poměrně nového institutu tak lze konečně poskytovat správněsoudní ochranu i v případech porušení veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob nezákonným nekonáním správních orgánů. Článek se nejprve zabývá podstatnou otázkou – a to vůči kterým formám nečinnosti správních orgánů se lze touto žalobou bránit. Následně jsou podrobně rozebrány jednotlivé podmínky přípustnosti žaloby, kdy zvláštní pozornost je věnována vzájemnému vztahu ochrany před nečinností poskytované správním řádem (§ 80) a žalobě dle § 79 a násl. soudního řádu správního. Dále není opomenuta ani otáz-

⁵⁸⁾ § 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁹⁾ Například na Slovensku může soud při nedodržení lhůty a opakovaném návrhu účastníka uložit správnímu orgánu pokutu až do výše 3280 eur, a to i opakovaně (§ 250u zákona č. 99/1963 Zb., Občiansky súdny poriadok, ve znění pozdějších předpisů).

⁶⁰⁾ Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (srov. především § 274 písm. b) ve spojení s § 351).

⁶¹⁾ Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona ČNR č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

ka aktivní a pasivní legitimace, náležitostí žaloby a lhůty k jejímu podání. Závěr příspěvku je věnován rozhodnutí správního soudu o této žalobě a možnosti podání kasační stížnosti, včetně právních důsledků s tím spojených.

Complaint for protection against inaction of an administrative authority – summary:

The Article makes survey of the matter of a complaint for protection against inaction of an administrative authority in accordance with § 79 and following provisions of the Code of Administrative Justice, it stresses possible faulty or unclear issues in the area of legal regulation and implementation in this respect, especially in connection with decision-making of administrative courts. By means of this quite new legal institute, it is finally possible to provide protection in administrative justice even in cases of violation of individual public-law rights of natural and legal persons caused by unlawful inaction of administrative authorities. First, the Article deals with an important question – what forms of inaction of administrative authorities it is possible to contest by means of the complaint. Consequently, particular conditions of admissibility of the complaint are analyzed, where special attention is paid to mutual relation between protection against inaction provided by the Code of Administrative Procedure (§ 80) and the complaint in accordance with § 79 and following provisions of the Code of Administrative Justice. The question of a right to sue, an entitlement to be sued, elements of a complaint as well as time-limit for filing a complaint are considered as well. The end of the Article is devoted to a decision of an administrative court about the complaint and the possibility to submit a cassation, including related legal consequences.