

Opatření proti nečinnosti veřejné správy

Lenka Škařupová

Bakalářská práce
2017



Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva
akademický rok: 2016/2017

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: Lenka Škařupová
Osobní číslo: M140304
Studijní program: B6208 Ekonomika a management
Studijní obor: Management a ekonomika
Forma studia: kombinovaná

Téma práce: Opatření proti nečinnosti veřejné správy

Zásady pro vypracování:

Úvod

Definujte cíle práce a použité metody zpracování práce.

I. Teoretická část

- Vymezte pojem nečinnosti veřejné správy a ústavněprávní východiska ochrany před nečinností.
- Specifikujte nečinnost správních orgánů ve vztahu k porušení základních zásad činnosti správních orgánů.
- Vymezte opatření proti nečinnosti veřejné správy, která poskytuje český právní řád.

II. Praktická část

- Analyzujte vybraná soudní rozhodnutí týkající se nečinnosti veřejné správy.
- Na základě analýzy a získaných poznatků zhodnoťte stávající právní úpravu a vyslovte doporučení de lege ferenda.

Závěr

Rozsah bakalářské práce: cca 40
Rozsah příloh:
Forma zpracování bakalářské práce: tištěná/elektronická

Seznam odborné literatury:

COUNCIL OF EUROPE. Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy Rec(2007)7 o dobré veřejné správě: Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration[online]. In: . 2007 [cit. 2016-10-12]. Dostupné z: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877>

FRUMAROVÁ, Kateřina. Ochrana před nečinností veřejné správy. Praha: Leges, 2012, 323 s. ISBN 978-80-87576-22-9.

HORIZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. Správní právo procesní. 5. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015, 390 stran. ISBN 978-80-7502-071-0.

Nečinnost ve veřejné správě: sborník z mezinárodní konference. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012, 245 s. ISBN 978-80-7357-917-3.

PRŮCHA, Petr. Správní řád s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1. 6. 2015. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015, 496 stran. ISBN 978-80-7502-051-2.

Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Olga Kapplová, Ph.D.
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva

Datum zadání bakalářské práce: 15. prosince 2016

Termín odevzdání bakalářské práce: 15. května 2017

Ve Zlíně dne 15. prosince 2016



doc. Ing. David Tuček, Ph.D.
děkan



RNDr. Pavel Bednář, Ph.D.
ředitel ústavu

PROHLÁŠENÍ AUTORA BAKALÁŘSKÉ/DIPLOMOVÉ PRÁCE

Prohlašuji, že


- beru na vědomí, že odevzdáním diplomové/bakalářské práce souhlasím se zveřejněním své práce podle zákona č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů, bez ohledu na výsledek obhajoby;
- beru na vědomí, že diplomová/bakalářská práce bude uložena v elektronické podobě v univerzitním informačním systému dostupná k prezenčnímu nahlédnutí, že jeden výtisk diplomové/bakalářské práce bude uložen na elektronickém nosiči v příruční knihovně Fakulty managementu a ekonomiky Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně;
- byl/a jsem seznámen/a s tím, že na moji diplomovou/bakalářskou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, zejm. § 35 odst. 3;
- beru na vědomí, že podle § 60 odst. 1 autorského zákona má UTB ve Zlíně právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;
- beru na vědomí, že podle § 60 odst. 2 a 3 autorského zákona mohu užit své dílo – diplomovou/bakalářskou práci nebo poskytnout licenci k jejímu využití jen přípouští-li tak licenční smlouva uzavřená mezi mnou a Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně s tím, že vyrovnání případného přiměřeného příspěvku na úhradu nákladů, které byly Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše) bude rovněž předmětem této licenční smlouvy;
- beru na vědomí, že pokud bylo k vypracování diplomové/bakalářské práce využito softwaru poskytnutého Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně nebo jinými subjekty pouze ke studijním a výzkumným účelům (tedy pouze k nekomerčnímu využití), nelze výsledky diplomové/bakalářské práce využít ke komerčním účelům;
- beru na vědomí, že pokud je výstupem diplomové/bakalářské práce jakýkoliv softwarový produkt, považují se za součást práce rovněž i zdrojové kódy, popř. soubory, ze kterých se projekt skládá. Neodevzdání této součásti může být důvodem k neobhájení práce.

Prohlašuji,

1. že jsem na diplomové/bakalářské práci pracoval samostatně a použitou literaturu jsem citoval. V případě publikace výsledků budu uveden jako spoluautor.
2. že odevzdaná verze diplomové/bakalářské práce a verze elektronická nahraná do IS/STAG jsou totožné.

Ve Zlíně 15. března 2017

Jméno a příjmení: Lenka Škařupová


.....
podpis diplomanta

ABSTRAKT

Bakalářská práce Opatření proti nečinnosti veřejné správy je věnována problematice nezákonné nečinnosti správních orgánů a možnostem právní ochrany před ní. Zvolený problém byl řešen analýzou vybraných soudních rozhodnutí, jež se týkají dané problematiky. Analýza vybraných soudních rozhodnutí byla využita ke shrnutí a zhodnocení současné právní úpravy. V práci byly navrženy změny současné právní úpravy a možná doporučení. Hlavním přínosem této práce je poskytnutí ucelených informací o nečinnosti veřejné správy a možnostech právní ochrany proti tomuto nežádoucímu jevu.

Klíčová slova: veřejná správa, nečinnost správního orgánu, zásada rychlosti, právní ochrana před nečinností, žaloba proti nečinnosti, ústavní stížnost, soudní rozhodnutí

ABSTRACT

Bachelor thesis Measures against the Inactivity of Public Administration deals with the issue of illegal inactivity of the administrative authorities and the possibilities of legal protection against inactivity. The chosen problem was solved by analyzing selected judicial decisions concerning to the given issue. The analysis of selected court decisions was used to summarize and evaluate current legal regulation. Changes in current legislation and possible recommendations were proposed in the thesis. The main benefit of the bachelor thesis is to provide comprehensive information on the inactivity of public administration and the possibilities of legal protection against this undesirable phenomenon.

Keywords: Public Administration, Inactivity of an Administrative Authority, Principle of Rapidity , Legal Protection against Inactivity, Action against Inactivity, Constitutional complaint, The Court Decision

Tímto bych ráda poděkovala vedoucí mé práce JUDr. Olze Kapplové, Ph.D. za odborné vedení, cenné rady, připomínky a trpělivost při psaní mé bakalářské práce.

OBSAH

ÚVOD	9
CÍLE A METODY ZPRACOVÁNÍ PRÁCE	11
I TEORETICKÁ ČÁST	12
1 NEZÁKONNÁ NEČINNOST VEŘEJNÉ SPRÁVY	13
1.1 POJEM NEČINNOSTI A NEZÁKONNÉ NEČINNOSTI	13
1.2 NEČINNOST SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ VE VZTAHU K PORUŠENÍ ZÁKLADNÍCH ZÁSAD ČINNOSTI SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ	14
1.2.1 Zásada legality	14
1.2.2 Zásada rychlosti a hospodárnosti postupů.....	14
1.2.3 Zásada proporcionality	15
1.2.4 Zásada souladu s veřejným zájmem.....	15
1.2.5 Zásada legitimního očekávání	15
1.2.6 Zásada veřejné správy jako služby a ochrany práv dotčených osob	15
1.2.7 Zásada materiální pravdy	16
1.2.8 Zásada rovnosti	16
1.2.9 Zákaz zneužití správního uvážení	16
1.3 FORMY NEČINNOSTI VEŘEJNÉ SPRÁVY A JEJÍ PŘÍČINY	16
2 MOŽNOSTI PRÁVNÍ OCHRANY PŘED NEZÁKONNOU NEČINNOSTÍ	18
2.1 LHŮTY PRO ROZHODNUTÍ	19
2.1.1 Zákonné lhůty.....	19
2.1.2 Statistiky Nejvyššího Správního soudu v oblasti lhůt.....	20
2.2 OPATŘENÍ PROTI NEČINNOSTI DLE SPRÁVNÍHO ŘÁDU	22
2.3 FIKCE ROZHODNUTÍ.....	23
2.3.1 Fikce pozitivního rozhodnutí	24
2.3.2 Fikce negativního rozhodnutí.....	24
2.4 PETICE A STÍŽNOSTI.....	24
2.4.1 Petice	25
2.4.2 Stížnosti.....	25
2.5 VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV	26
2.6 NÁHRADA ŠKODY A NEMAJETKOVÉ ÚJMY ZA NESPRÁVNÝ ÚŘEDNÍ POSTUP	26
2.7 SPRÁVNĚPRÁVNÍ ODPOVĚDNOST	27
3 SOUDNÍ OCHRANA	29
3.1 ŽALOBA PROTI NEČINNOSTI SPRÁVNÍHO ORGÁNU PODLE SPRÁVNÍHO ŘÁDU SOUDNÍHO	30
3.1.1 Obecná charakteristika	30
3.1.2 Žalobní legitimace.....	30
3.1.2.1 Podmínky přípustnosti žaloby	30
3.1.3 Pasivní legitimace	31
3.1.4 Lhůta pro podání žaloby.....	31
3.1.5 Náležitosti žaloby.....	31
3.1.6 Rozhodnutí soudu o žalobě	32

3.2	ŽALOBA NA OCHRANU PŘED NEZÁKONNÝM ZÁSAHEM	32
3.3	MIMOŘÁDNÉ OPRAVNÉ PROSTŘEDKY	33
3.3.1	Kasační stížnost.....	33
3.3.1.1	Statistika Nejvyššího správního soudu v oblasti kasačních stížností ..	35
3.3.2	Obnova řízení	35
3.4	ÚSTAVNÍ STÍŽNOST VE VĚCI JEDNÁNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY	36
II PRAKTICKÁ ČÁST		37
4	ANALÝZA SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ.....	38
4.1	STANOVENÍ POSTUPU ANALÝZY ROZSUDKŮ NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU	38
4.1.1	Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. října 2007, sp.zn. 7 Ans 1/2007-100	39
4.1.1.1	Zhodnocení analýzy	41
4.1.2	Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. listopadu 2004, sp. Zn. 3 Ans 2/2004- 60	42
4.1.2.1	Zhodnocení analýzy	43
4.1.3	Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. června 2008, sp. zn. 1 Ans 4/ 2008- 62	44
4.1.3.1	Zhodnocení analýzy	46
4.1.4	Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2004, sp. zn 7 Afs 33/2003- 8.....	47
4.1.4.1	Zhodnocení analýzy	49
4.1.5	Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. srpna 2009, sp. zn. 7 Ans 2/2009- 38	50
4.1.5.1	Zhodnocení analýzy	51
4.1.6	Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2005, sp. zn. 2 Afs 144/2004-110.....	52
4.1.6.1	Zhodnocení analýzy	54
4.1.7	Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. března 2005, sp. zn. 2 Aps 1/2005- 65	55
4.1.7.1	Zhodnocení analýzy	57
4.2	AKTUÁLNÍ PRÁVNÍ ÚPRAVA OCHRANY PŘED NEČINNOSTÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY	58
5	NÁVRHY DE LEGE FERENDA	60
ZÁVĚR		63
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY.....		65
SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK.....		69
SEZNAM OBRÁZKŮ		70
SEZNAM TABULEK.....		71

ÚVOD

Institut nezákonné nečinnosti veřejné správy je označován za jev negativní, a to především v demokratickém právním státě. Tento jev je v oblasti veřejné správy, která je charakterizována jako služba občanům, poskytovaná k hájení jejich zájmů, jevem nežádoucím a orgány veřejné správy by měly směřovat k vyvarování se před jeho působením a napomáhat jeho odstraňování. Právě nečinností veřejné správy dochází k porušení nejen veřejného pořádku, ale především základních zásad činnosti veřejné správy, principů dobré správy, jejichž zakotvení nalezneme v ústavním pořádku České republiky.

Pojem nečinnosti veřejné správy je v dnešní době pojmem velmi aktuálním. Tendence vedoucí k jeho odstranění a vytvoření ochrany před jeho působením se zvyšují. Institut nečinnosti veřejné správy je spojován s činností orgánů veřejné správy, která by měla představovat činnost, a to činnost v rozhodování bez zbytečného odkladu nebo ve stanovené lhůtě. Pokud dojde k porušení v postupu správních orgánů, poskytuje český právní řád možnosti obrany, jak prostřednictvím správních orgánů, tak pomocí využití moci soudní, jenž je reprezentována nezávislými a nestrannými soudy. Bakalářská práce „Opatření proti nečinnosti veřejné správy“ se zabývá možnostmi ochrany před negativními dopady nečinnosti veřejné správy, které se projevují nesprávným postupem správních orgánů.

Bakalářská práce je strukturována na část teoretickou a část praktickou.

V teoretické části práce dojde k vymezení základních pojmů spojených s touto problematikou, a to nejen samotného pojmu nečinnosti, ale také úzce spjatých základních zásad činnosti správních orgánů a principů dobré správy. Ty představují obecně uznávané principy, v jejichž duchu by měla veřejná správa postupovat. Následně budou vymezeny jednotlivé právní instituty představující ochranu před nezákonnou nečinností, které nám poskytuje právní řád. Možnosti ochrany v režii správních orgánů a také možnosti ochrany soudní. Tyto poznatky budou vysvětleny na základě informací z odborné literatury pojednávající o veřejné správě a obecně právu správním.

Následná praktická část bude založena na analýze vybraných soudních rozhodnutí Nejvyššího správního soudu České republiky (dále jen „Nejvyšší správní soud“ nebo „NSS“), který představuje vrcholný orgán správního soudnictví. Vybraná rozhodnutí se týkají nečinnosti veřejné správy a z pohledu autorky řeší zásadní otázky dané problematiky. K analýze bude přistupováno rozdělením soudních rozsudků do šesti částí a to:

- a) zdůvodnění proč projednávaná věc došla před soud I. stupně, tedy důvodnost podání žaloby proti nečinnosti,
- b) vydané rozhodnutí správního soudu I. stupně,
- c) podání kasační stížnosti k NSS,
- d) zdůvodnění proč byla kasační věc podána,
- e) následné vyjádření protistrany k podané kasační stížnosti
- f) samotné rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

Následně budou vyhodnoceny poznatky, získané z analyzovaných rozsudků, nastíněny pozitiva či negativa právní úpravy nečinnosti veřejné správy. Samotné shrnutí poznatků bude členěno na právní úpravu týkající se řízení před správními orgány a poté následné řízení před soudními institucemi. Závěr praktické části bude patřit doporučením *de lege ferenda*, popřípadě změnám, které by autorka práce považovala za žádoucí.

Cílem této práce je zhodnocení současné právní úpravy ochrany proti nečinnosti správních orgánů ve spojení k analyzovaným soudním rozhodnutím, poskytnutí doporučení *de lege ferenda* v této oblasti. Nasbírané poznatky o nezákonné nečinnosti veřejné správy spolu s vyhodnocením analyzovaných soudních rozhodnutí budou východiskem pro závěr bakalářské práce.

CÍLE A METODY ZPRACOVÁNÍ PRÁCE

Práce je psána s důrazem na teoretický přehled možností obrany proti nezákonné nečinnosti veřejné správy a také s důrazem na analýzu vybraných soudních rozhodnutí, na jejichž základě bude zhodnocena současná právní úprava této problematiky a navržena možná doporučení *de lege ferenda*. Tyto části představují hlavní cíl práce.

Stěžejním důvodem volby daného tématu bakalářské práce je nárůst případů, kdy dochází k nezákonné nečinnosti veřejné správy, jde tedy o téma aktuální. V dřívější době nebyla tomuto tématu věnována dostatečná pozornost, proto bude práce cílená na objasnění této problematiky a popřípadě nápomocná v nalezení východiska těm, kteří se ocitnou v situaci, jejíž podstatou bude nečinnost veřejné správy.

Základními právními předpisy, z nichž práce vychází je zákon č. 500/2004 Sb. účinný od 1. 1. 2006 (dále je „SŘ nebo „správní řád“) a zákon č. 150/2002 Sb. účinný od 1. 1. 2003 (dále jen „SŘS“ nebo „soudní řád správní“). Práce je psána k právnímu stavu platnému k datu 31. 1. 2017.

Při zpracování bakalářské práce bude využito internetového systému Beck- online, který je právní databází, kde je možné nalézt komentovaná vydání zákonů, publikace týkající se nečinnosti veřejné správy a také soudní rozhodnutí.

K dosažení hlavního cíle je potřebné vymezit několik částí, ze kterých bude práce tvořena, jimi jsou:

- I. vymezení základních pojmů spojených s nezákonnou nečinností veřejné správy,
- II. vymezení právních institutů souvisejících s tématem a jejich následné definování,
- III. uvedení možností soudní ochrany,
- IV. analýza vybraných soudních rozhodnutí,
- V. následné zhodnocení právní úpravy nezákonné nečinností veřejné správy
- VI. navržení doporučení *de lege ferenda*.

Hlavní metody, které budou využity k dosažení stanoveného cíle, jsou rešerše odborné literatury týkající se nezákonné nečinnosti veřejné správy a není opomenuta ani rešerše právní úpravy této oblasti. K rozboru vybraných soudních rozhodnutí bude využito vědecké metody analýzy, syntézy a následné dedukce.

I. TEORETICKÁ ČÁST

1 NEZÁKONNÁ NEČINNOST VEŘEJNÉ SPRÁVY

Problematika nezákonné nečinnosti nepatřila v době minulé k institutům, jimž by byla věnována dostatečná pozornost, přitom se jedná o jev, který má významnou roli v oblasti veřejné správy a jeho výskyt není ojedinělý. I když v dnešní době dochází ke zvýšení zájmu o tento institut, pojem nečinnosti zákonodárce stále nedefinuje. Správní řád se zabývá pouze úpravou jednotlivých opatření proti nečinnosti a s nimi spojeným postupem. Frumarová uvádí, nezákonná nečinnost je jevem negativním, jelikož je charakteristickým porušováním zásady zákonnosti, právní jistoty a vyvolává rozpor s významem veřejné správy jako služby občanům, která je uskutečňována v souladu s principy dobré správy (2012, s. 64).

Dobrou správu můžeme charakterizovat jako chování orgánů státní správy, jež není odvozeno ze zákona, ale které po nich můžeme požadovat. Pojem dobré správy označuje souhrn požadavků kladených na provádění věcí veřejných, stanovených nad rámec zákona. Do popředí se dostávají tzv. principy dobré správy, o kterých bylo zpočátku hovořeno pouze v obecné rovině (Horzinková a Novotný, 2015, s. 46; Průcha, 2014, s. 11).

Prvním, kdo se pokusil o vymezení principů dobré správy v České republice, byl Veřejný ochránce práv, a to v roce 2006. Následně v roce 2007 bylo přijato Doporučení Rec (2007) 7 Výboru ministrů Rady Evropy o dobré veřejné správě, v němž je uvedeno osm zásad dobré správy. Tyto zásady představuje zákonnost, rovnoprávnost, nestrannost, proporcionalita, právní jistota, časová přiměřenost, participace, úcta k soukromí a transparentnost (Průcha, 2014, s. 11; Council of Europe, 2007)

Nezákonnou nečinností veřejné správy dochází k porušení každé z těchto zásad.

1.1 Pojem nečinnosti a nezákonné nečinnosti

Skulová uvádí, že zásadním požadavkem na veřejnou správu je její včasnost při vydávání rozhodnutí, uplatnění postupů. K porušení zásady zákonnosti a principů dobré správy dochází nejen aktivní činností orgánů, která se vyznačuje svou nesprávností, ale také nedostatkem aktivity při uplatnění stanovených postupů, který způsobuje nezákonnost výkonu veřejné správy, tedy nečinnost (2008, s. 245).

Frumarová dodává, že problém představuje samotné definování pojmu nezákonná nečinnost, která bývá také označována jako tzv. mlčení moci, a vymezuje nezákonnou nečinnost jako protiprávní chování orgánů veřejné správy, které se vyznačuje porušováním zákonem

stanovené povinnosti konat, převážně v oblasti vydávání rozhodnutí či u jiných úkonů, a to ve lhůtě, která je stanovena zákonně, popř. lhůtě přiměřené (2012, s. 65).

Hlavní nebezpečí, které představuje nezákonná nečinnost je narušení principu důvěryhodnosti a spolehlivosti veřejné správy, zásady ochrany práv nabytých v dobré víře, zásady jednání ve veřejném zájmu, jelikož nedojde k projevení výkonu veřejné správy tam, kde by měl být uplatněn. Důležité je především správné vymezení doby počátku nezákonné nečinnosti, tedy okamžiku, kdy se orgán veřejné správy stává nečinným a my můžeme uplatnit prostředky na ochranu proti nezákonné nečinnosti (Kolman, 2012, s. 75; Frumarová, 2012a, s. 37).

1.2 Nečinnost správních orgánů ve vztahu k porušení základních zásad činnosti správních orgánů

Každé právní odvětví je ovládáno zásadami, které slouží ke správné aplikaci právních předpisů, tedy výjimkou není ani právo správní. Základní zásady, jimiž je správní právo ovládáno se nachází v §2 až §8 správního řádu, ty představují hlavní zásady činnosti správních orgánů. Ve správním řádu nalezneme, ale také další zásady, jež nejsou výslovně pojmenovány, ale lze je výkladem těchto ustanovení dovodit. Pokud správní orgán nepostupuje dle zásad správního práva, nebo jejich využití zanedbává, může dojít k vynesení nezákonného rozhodnutí. Nezákonnou nečinnost správních orgánů lze označit jako stav, který porušuje většinu zásad činnosti správních orgánů.

1.2.1 Zásada legality

Tato zásada nazývána také jako zásada legality, je považována za základní princip činnosti veřejné správy. Její význam spočívá v tom, že správní orgány mohou vyvíjet činnost jen na základě zákona a pomocí prostředků, které zákon vymezuje. Celkové řízení musí být v souladu se zákony, předpisy a mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu. Tato zásada stanovuje meze, podmínky, způsob výkonu pravomocí ve veřejné správě (Skulová a kol., 2008, s. 57 a násl.; Horzinková a Novotný, 2015, s. 42).

1.2.2 Zásada rychlosti a hospodárnosti postupů

Nazývána také jako zásada procesní ekonomie. Případy, jež jsou správnímu orgánu předloženy, mají být řešeny ve stanovaných lhůtách a bez zbytečných průtahů. Lhůty stanovuje zákon sám a jejich podrobnější úprava je autorkou vysvětlena v jedné z následných kapitol.

Tato zásada se vyznačuje také tím, že správní orgán musí počínat tak, aby účastníkům řízení nevznikaly nadměrné náklady spojené s řízením (Horzinková a Novotný, 2015, s. 45-46).

1.2.3 Zásada proporcionality

Nazývána také zásadou přiměřenosti. Jedná se o zásadu uznávanou jak v rovině ústavní, tak mezinárodní a bývá označována přímo jako princip. Tento princip je složen z několika dílčích zásad, a to zásada zákazu zneužití správního uvážení, zásada ochrany dobré víry a oprávněných zájmů, zásada subsidiarity. Tyto samostatné zásady propojením vytváří princip proporcionality. To znamená, že rozhodnutí správních orgánů musí propojit respekt vůči právům a zájmům osob a zásadu naplňování veřejného zájmu (Skulová a kol., 2008, s. 60-61).

1.2.4 Zásada souladu s veřejným zájmem

Veřejný zájem je neurčitý pojem, který správní orgány musí posuzovat na základě cílů a účelu kam směřují. Nečinnost veřejné správy vytváří rozpor s veřejným zájmem, neboť nedochází k plnění oněch cílů a úkolů (Skulová a kol., 2008, s. 66).

1.2.5 Zásada legitimního očekávání

Uvedená zásada je také nazývána zásadou předvídatelnosti spočívající v tom, že při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů, nesmějí vznikat bezdůvodné rozdíly. Zásada předvídatelnosti má ústavní základ a je ji možno nazvat principem. Pojí se s požadavkem právní jistoty adresátů, na něž veřejná správa působí. Zásadou rovněž dochází k vytvoření požadavku ustálené rozhodovací praxe správních orgánů, to ale neznamená absolutní neměnnost rozhodování. Pokud k takové změně dojde, musí být značně odůvodněná (Skulová a kol., 2008, s. 68-70).

1.2.6 Zásada veřejné správy jako služby a ochrany práv dotčených osob

Každý kdo plní úkoly, které mu byly přiděleny z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile. S touto zásadou také souvisí poučovací povinnost správního orgánu o právech a povinnostech patřících konkrétní osobě. Také povinnost uvědomovací, kdy správní orgán dá nevědomí dotčené osobě, že bude činný v určitém úkonu (Skulová a kol., 2008, s. 73).

1.2.7 Zásada materiální pravdy

Princip materiální pravdy ukládá povinnost správním orgánům zjistit stav věci, a to tím způsobem, aby se nevyskytly pochybnosti. Správní orgán má tedy povinnost provést všechny potřebné důkazy ke zjištění tohoto stavu, ze kterého musí rozhodnutí vycházet. Účastníkům řízení je poskytována možnost, se ke zjištěnému stavu vyjádřit. Správní orgán by měl volit důkazní prostředky takové, aby byl skutečný stav věci zjištěn rychle a hospodárně (Horzinková a Novotný, 2015, s. 42).

1.2.8 Zásada rovnosti

Je základní zásadu civilního procesu, ale své uplatnění nachází také v nesporném řízení správním, a to v rovnosti dotčených osob, a jejich přístupu k právům. Správní orgán by měl činit úkon v řízení tak, aby byly činěny stejně ke všem účastníkům. Všechny dotčené osoby by měly být informovány o učiněných úkonech a v situaci, kdy dojde k ohrožení rovnosti, je správní orgán povinen sjednat nápravu. Součástí této zásady je také nestrannost správního orgánu, která znamená, že správní orgán nesmí zvýhodňovat ani jednu ze stran řízení, například poškozeného před pachatelem (Horzinková a Novotný, 2015, s. 45-46)

1.2.9 Zákaz zneužití správního uvážení

Správní orgán je při výkladu neurčitých právních pojmů a aplikaci zákona vázán příslušnými ustanoveními zákona. Ústřední správní úřad může pomocí výkladových stanovisek upravovat meze volného uvážení, ovšem i tyto výkladová stanoviska musejí být v soudu se zákonem a nepůsobit extenzivně. Toto uvážení může správní orgán využít pouze v oblasti působení, která je mu přidělena zákonem, a tedy nemůže zneužívat institutu správního uvážení. Účelem zásady zákazu zneužití správního uvážení je tedy snaha zajistit, aby pravomoc správních orgánů nebyla zneužita, ale naopak vykonávána řádným a rozumným způsobem (Skulová a kol, 2008, s. 62; Horzinková a Novotný, 2015, s. 49).

1.3 Formy nečinnosti veřejné správy a její příčiny

Mezi stav, v němž dochází k nezákonné nečinnosti veřejné správy, řadíme ten, v němž v rámci řízení nebo jiného postupu neprovádí správní orgán žádné úkony. K tomuto stavu se ale pojí i skutečnost, kdy správní orgán tyto úkony, které jsou mu přiděleny, neprovádí ve stanovených lhůtách (Průcha, 2015).

Na základě výše uvedeného, lze rozlišovat dvě základní formy nečinnosti veřejné správy, a to průtahy a absolutní nečinnost.

Průtahy jsou méně závažnou formou nečinnosti orgánu veřejné správy. O průtahy se jedná v situaci, kdy správní orgán sice koná, ale nedodrží lhůty, jež jsou stanovené právním předpisem, anebo lhůtu přiměřenou. Realizace jeho povinností tedy nastává, až po stanovené lhůtě. Jelikož orgán nejedná v souladu s právními předpisy, jsou průtahy jednou z forem nečinnosti veřejné správy. Mezi případy kdy se jedná o průtahy v řízení lze uvést, neochotu úředních osob, neochotu jednat s problémovou osobou, v neposlední řadě kvalifikaci úředníků (Frumarová 2012a, s. 38- 39; Hendrych a kol., 2009, s. 717 a nasl.).

Případem absolutní nečinnosti, je situací, v níž měl pověřený správní orgán povinnost jednat, ale nekoná, a to ani ve stanovené lhůtě ani po jejím vypršení, je tedy zcela, absolutně nečinný. Řízení správní orgán buď vůbec nezahájí anebo v případě již zahájeného řízení, v něm nepokračuje (Frumarová, 2012a, s. 38).

Výskyt nezákonné nečinnosti ve veřejné správě je nežádoucím jevem. Cílem by mělo být jeho odstranění a eliminace způsobených důsledků. V návaznosti na tuto skutečnost je zapotřebí se zabývat i jeho příčinami. Objevuje se celá řada příčin, která za nezákonnou nečinností stojí, ty se mohou vyskytovat jak samostatně, tak působit navzájem. Frumarová spojuje vznik nečinnosti veřejné správy například s nevyhovující organizací veřejné správy, nedostačujícím personálním zabezpečením, nevyhovujícím materiálním vybavením i nedokonalostí legislativy (2005, s. 35). Seitlová ve svém příspěvku nad to dodává nedokončenou reformu veřejné správy, nepřipravenost státní správy na realizaci nových právních předpisů, absenci finančního zajištění pro výkon správního práva, resortismus ve výkonu státní správy (2012, s. 109).

2 MOŽNOSTI PRÁVNÍ OCHRANY PŘED NEZÁKONNOU NEČINNOSTÍ

Frumarová uvádí, že nezákonná nečinnost ve veřejné správě představuje v demokratickém státě nežádoucí jev, kdy tento stát má za cíl výkon veřejné správy jako služby veřejnosti, kdy dochází k respektování zásady zákonnosti, právní jistoty, ústavně zaručených základních práv a svobod a rovněž principů tzv. dobré správy (2005, s. 37).

Hlavní úkolem zákonodárce je tedy vytvořit legislativu, která by vznik nezákonné nečinnosti vyloučila, v případě vzniku nečinnosti by nastalý stav odstranila a obnovila dodržování zásady zákonnosti a zaručila náhradu případné škody nebo újmy způsobené touto nečinností (Frumarová, 2005, s. 37).

Právní ochranu před nezákonnou nečinností veřejné správy vymezuje jako soubor právních prostředků, které slouží k ochraně před vznikem nezákonné nečinnosti, jenž působí k odstranění stavu, který již vzniknul a důsledků tím způsobených. Dále k zajištění náhrady způsobené škody nebo újmy a vyvození odpovědnosti příslušných subjektů. Jedná se o navzájem propojený mechanismus sloužící k ochraně práv a zájmů adresátů veřejné správy a také k ochraně zájmů veřejných (Frumarová, 2012a, s. 42).

V českém právním řádu bychom našli řadu dalších institutů, které přímo či nepřímo poskytují ochranu před nezákonnou nečinností. Dle Frumarové lze za nejvýznamnější instituty ochrany před nezákonnou nečinností veřejné správy považovat tyto:

1. právní úprava lhůt,
2. opatření proti nečinnosti podle správního řádu,
3. fikce rozhodnutí,
4. žaloba na ochranu proti nečinnosti a žaloba proti nezákonnému zásahu správního orgánu ve správním soudnictví,
5. ústavní stížnost,
6. Veřejný ochránce práv,
7. stížnosti a petice,
8. náhrada škody a nemajetkové újmy za nesprávný úřední postup,
9. správně právní odpovědnost (2012a, s. 43).

V následných podkapitolách je věnována pozornost uvedeným institutům, a to pouze v nezbytných souvislostech. Žaloba na ochranu proti nečinnosti, žaloba proti nezákonnému

zásahu správního soudnictví spolu s ústavní stížností, je součástí kapitoly o soudní ochraně.

2.1 Lhůty pro rozhodnutí

Problematika se zabývá včasností postupů, a tedy základním přístupem stanovení zákonných požadavků na lhůty činnosti. Lhůty mohou být stanoveny jak konkrétně, tak například ve formě lhůty přiměřené či bez zbytečných průtahů. Otázka včasnosti postupů je přímo vázána s posouzením otázky, od kdy je správní orgán oprávněn nebo povinen být činný a od jaké doby se tedy projevuje jeho nečinnost. Jedná se o otázky spojené se zahájením řízení, přerušением či ukončením řízení souvisejícím s vydáním rozhodnutí (Mocek, 2012, s. 90).

Právní úprava lhůt je základním předpokladem právní jistoty a má velký význam z hlediska problematiky nečinnosti veřejné správy. Jedná se o prostředky preventivně výchovného charakteru, jež vymezují časový úsek, v němž má být úkon proveden nebo vydáno rozhodnutí, a tedy zabraňují vzniku případné nečinnosti. Přesně stanovené lhůty nám napomáhají určit okamžik, kdy se správní orgán ocitá ve stavu nezákonné nečinnosti. Lhůta může být stanovena buďto výslovně, anebo ji lze vyvodit interpretací daného ustanovení (Frumarová, 2012a, s. 52 a nasl).

2.1.1 Zákonné lhůty

Hlavní ustanovení, kde nalezneme úpravu lhůt je § 71 SŘ, a tedy tyto lhůty vyplývají ze zákona. Účastníkům je poskytnuta právní jistota, že jejich věc bude projednána ve stanoveném čase, účastník řízení se sám ovšem nesmí dopustit nedodržení lhůt, jelikož toto jednání vede k negativním právním následkům, kterým je nemožnost dovolání u nadřízeného správního orgánu. Z judikatury Ústavního soudu vyplývá, že hlediskem při posuzování průtahů v řízení je skutečnost, zda tyto průtahy jsou způsobeny pouze státní mocí. Správní orgán je povinen jednat ve věcech, v nichž lze rozhodnout ihned, na základě dodaných podkladů účastníkem a u kterých není třeba ověřovat platnost, bezodkladně. Pokud nelze vydat takovéto rozhodnutí, je povinen vydat rozhodnutí ve lhůtě do 30 dnů ode dne zahájení řízení, pokud není stanoveno zvláštním předpisem jinak. V rámci složitějších případů, kdy dochází k ústnímu jednání či předvolání svědků nebo ohledání, se lhůta prodlužuje o dobu dalších 30 dnů. S prodloužením lhůty, tedy lhůty 60 dnů, se pojí také, pokud je řízení

spojeno s doručováním do ciziny a vypracováním znaleckého posudku (Frumarová, 2005, s. 41 a nasl.; Skulová a kol., 2008, s. 233 a nasl.).

Frumarová dále uvádí, že v případě, kdy nelze rozhodnout v dané věci ani v délce 60 dnů, může správní orgán lhůtu prodloužit. Ale to pouze v případě, kdy to povaha věci předpokládá, například pro složitost dokazování. Lhůtu lze prodloužit o více než 60 dnů, z toho plyne, že ve SŘ maximální lhůtu pro vydání rozhodnutí neupravuje (Frumarová, 2005, s. 43 a nasl.).

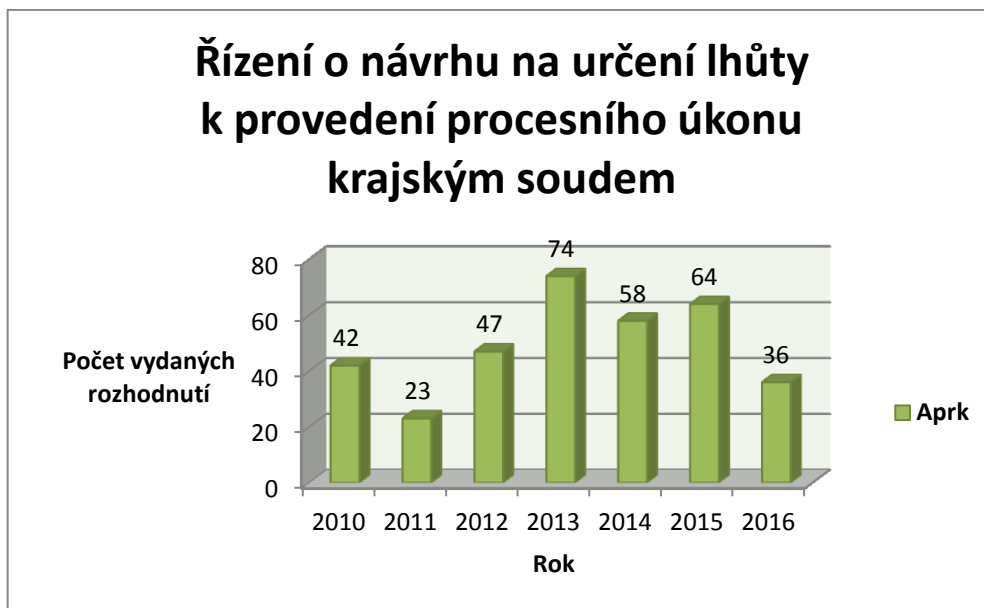
2.1.2 Statistiky Nejvyššího Správního soudu v oblasti lhůt

Tab. 1 Statistické údaje (Nejvyšší správní soud, © 2003 – 2010)

Rok	Aprk	Aprn	Ans
2010	42	7	121
2011	23	7	98
2012	47	5	251
2013	74	10	230
2014	58	8	52
2015	64	2	1
2016	36	1	-

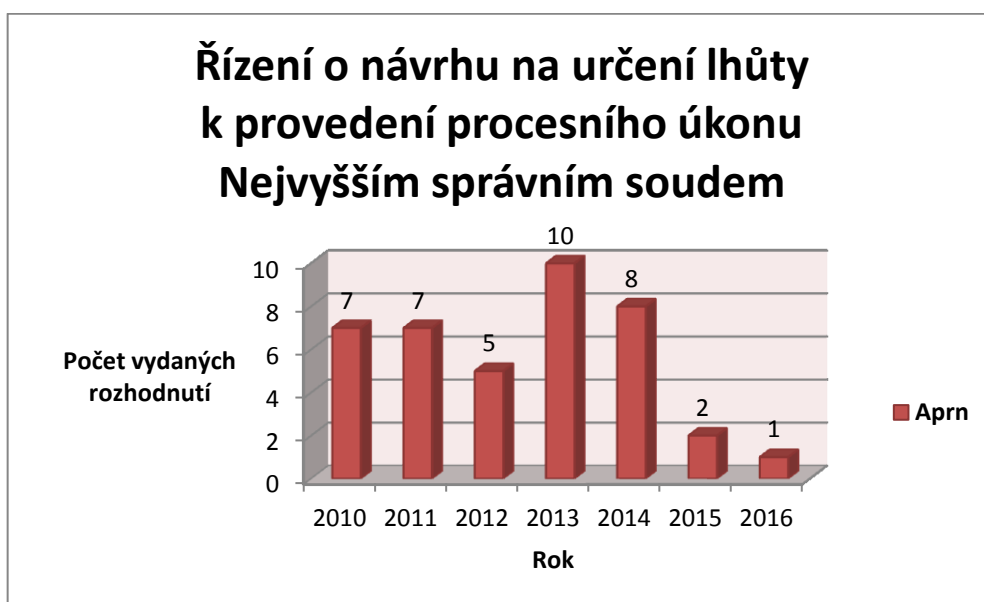
Tabulka zaznamenává počet rozhodnutí vydaných v daném roce u Nejvyššího správního soudu. Jednotlivé rejstříkové značky slouží k označení, **Aprk** – řízení o návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu krajským soudem (§ 174a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích), **Aprn** – řízení o návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu Nejvyšším správním soudem (§ 174a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích), **Ans** – řízení o kasačních stížnostech ve věcech ochrany proti nečinnosti správního orgánu, jedná se o označení, které již není NSS využíváno.

Autorka získala použité údaje na internetových stránkách NSS. K jejich sběru využila metody vyhledávání vydaných soudních rozhodnutí v požadovaném typu řízení za daný rok.



Obr. 1 Řízení o návrhu stanovení lhůt krajskému soudu (vlastní zpracování)

Graf byl vypracován na základě Tab. 1 a znázorňuje množství vydaných soudních rozhodnutí Nejvyšším správním soudem pro příslušný rok a naznačuje celkový vývoj vydaných rozhodnutí v oblasti řízení o návrhu podaných ve věci o určení lhůty k provedení procesního úkonu krajským soudem. Na základě grafu lze konstatovat, že roční množství případů, ve kterých NSS v této oblasti vydá rozhodnutí je v průběhu let proměnlivý, na základě vytvořeného průměru připadá na každý rok přibližně 50 vypadaných rozhodnutí.



Obr. 2 Řízení o návrhu stanovení lhůt pro NSS (vlastní zpracování)

Graf byl vypracován na základě Tab. 1 a znázorňuje množství vydaných soudních rozhodnutí Nejvyšším správním soudem pro příslušný rok a naznačuje celkový vývoj vydaných

rozhodnutí v oblasti řízení o návrhu ve věci o určení lhůty k provedení procesního úkonu NSS v letech 2010- 2016. Z grafu vyplývá, že množství vydaných rozhodnutí NSS v této oblasti nebylo vyšší než 10, a tedy řízení ve věcech na určení lhůty k provedení procesního úkonu NSS tvoří nepatrnou část v oblasti rozhodování NSS.

2.2 Opatření proti nečinnosti dle správního řádu

Pokud správní orgán v zákonné lhůtě nebo lhůtě přiměřené nečinní správní úkony, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně proti nečinnosti. Opatření proti nečinnosti se uplatní jak na řízení v prvním stupni, řízení odvolací, u nečinnosti související s mimořádnými opravnými prostředky, při provádění jiných úkonů, a to i při postupech podle ostatních částí SŘ. Tato ochrana je poskytnuta účastníkům řízení nebo dotčeným osobám na základě jimi podané žádosti (Horzinková a Novotný, 2015, s. 211-212).

Tato ochrana je garantována § 80 SŘ a i když je ustanovení zařazeno v druhé části, která upravuje obecná ustanovení o správním řízení a předchází samotným ustanovením o opravných prostředcích, použije se na jakékoliv postupy a úkony správních orgánů, na které se vztahuje SŘ, a to na základě odkazu v §6 odst. 1 SŘ (Průcha, 2015).

Ochrana před nečinností je poskytována z moci úřední, ale také na základě žádosti účastníka a příslušným k projednání je nadřízený správní orgán. Pokud se jedná o ochranu poskytovanou z moci úřední, správní orgán by neměl spoléhat pouze na podněty zvenčí, ale měl by konat na základě své dozorové pravomoci. Jednou ze situací kdy má nadřízený správní orgán povinnost zasáhnout je situace, kdy příslušný správní orgán nevydá rozhodnutí v zákonné lhůtě stanovené zvláštním právním předpisem nebo ve lhůtách obsažených v § 71 SŘ, ve lhůtě přiměřené či bezodkladné. Druhou situací je stav, kdy správní orgán nezačíná řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech vedoucích k zahájení řízení z moci úřední. Poslední situací je stav, kdy je zjevné že příslušný správní orgán nedodrží lhůtu stanovenou pro vydání rozhodnutí o žádosti nebo nezahájí řízení z moci úřední anebo nebude v řízení řádně pokračovat. Tato situace se vyznačuje tím, že je na nadřízeném orgánu, zda bude ochranu realizovat (Frumarová, 2012a, s. 73-76).

Aktivně legitimován je také účastník řízení. Ze správního řádu není známo, u kterého orgánu, by měla být žádost podána, ale efektivnější i rychlejší je podání přímo u nadřízeného správního orgánu. Pokud je nečinný i nadřízený správní orgán, lze se ochrany proti nečinnosti domáhat také, ale jen v případě existence instančně nadřízeného orgánu. SŘ také ne-

stanovuje, v jaké lhůtě má být žádost podána, ale pro efektivní dosažení účelu, by měl účastník jednat bezodkladně, tedy co se o nečinnosti orgánu dozví. Jelikož nejsou stanoveny ani formální náležitosti, které by měla žádost obsahovat, musí se zde vyskytnout náležitosti, které jsou žádány při podání a musí být zřejmé, čeho se žadatel domáhá. (Frumarová, 2012a, s. 80).

Nadřízený správní orgán může na základě § 80 odst. 4 SŘ provést následující opatření proti nečinnosti:

- a) přikázat nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě zjednal nápravu nebo vydal rozhodnutí,
- b) usnesením převzít věc a rozhodnout sám ve věci místo nečinného orgánu, tento postup se nazývá atrakce,
- c) usnesením pověřit jiný správní orgán ve svém správním obvodu vedením řízení, tzv. delegace,
- d) usnesením přiměřeně prodloužit lhůtu pro vydání rozhodnutí, ale to jen v případě je-li tento postup pro účastníky výhodný a lze předpokládat, že správní orgán rozhodnutí vydá.

Rozhodnutí je vydáváno formou usnesení, které je doručeno nečinnému správnímu orgánu, nebo orgánu, kterému je rozhodování delegováno, a též účastníků řízení ve věci (Horzinková a Novotný, 2015, s. 213).

2.3 Fikce rozhodnutí

Další možností ochrany proti nečinnosti veřejné správy je fikce rozhodnutí. Stejně účinky jaké má vydání správního aktu, může mít i nečinnost správního orgánu, která má příslušný akt vydat. Jedná se o fikci nebo o nevyvratitelnou domněnku vydání správního aktu. Rozdíl mezi tímto označením spočívá v tom, že fikce se vyznačuje nevydáním správního aktu, naopak u domněnky nezáleží na tom, zda byl akt vydán, ale vychází se z toho, že nebyl oznámen. Pokud budeme situaci hodnotit z pohledu nástupu účinků nečinnosti, bude se jednat vždy o fikci (Hendrych a kol., 2009, s. 243).

Smyslem vydávání aktů, jež obsahují fikci či domněnku, je ochrana adresáta před nečinností správního orgánu. Z důvodu speciality těchto institutů nelze v případě využití jednoho z nich použít obecné prostředky ochrany před nečinností. Základní předpoklady pro nastoupení účinků fikce rozhodnutí jsou, že tento následek je výslovně předpokládán a

upraven zákonem, a také že zákon stanoví přesnou délku lhůty pro rozhodnutí (Hendrych a kol., 2009, s. 245; Frumarová, 2012a, s. 89).

Fingované rozhodnutí vyvolává tytéž právní následky jako skutečně vydané rozhodnutí a dělí se na fingované rozhodnutí pozitivní nebo fingované rozhodnutí negativní.

2.3.1 Fikce pozitivního rozhodnutí

Je vyznačována tím, že pokud nebylo v zákonné stanovené lhůtě vydáno rozhodnutí, platí, že bylo návrhu zcela vyhověno. Jedná se tedy o velice účinný a rychlý prostředek ochrany proti nečinnosti správního orgánu. Pohledu Frumarové přináší fikce pozitivního rozhodnutí také nebezpečí veřejnému zájmu, které by správní orgány měly chránit. Například v situaci, kdy došlo na základě fikce k vyhovění návrhu, i když by měl být zamítnut z důvodu ochrany veřejného zájmu. K tomu aby mohlo být fikce využito, musí se jednat o jednostranné správní záležitosti, tedy o správní řízení, kde vystupuje pouze jeden účastník nebo vícestranné správní záležitosti, kde jsou dva či více účastníků řízení, ale je mezi nimi vyloučen zájmový rozpor. Pokud by totiž bylo vyhověno pouze jednomu z účastníků, došlo by k porušení práv účastníka druhé. Dalším z nevhodného využití fikce je situace, kdy lze případ vyřešit pozitivním plněním ze strany vykonavatele veřejné správy nebo využití fikce v odvolacím řízení. Pokud jde tedy o samotné využití fikce, je zapotřebí velice opatrně volit situaci, ve kterých bude užita (Frumarová, 2005, s. 70-72).

2.3.2 Fikce negativního rozhodnutí

Základem pro fikci negativní je skutečnost, že v případě nevydání rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě platí, že návrhu vyhověno nebylo. Fikce rozhodnutí, a to jak negativního, tak pozitivního jsou využívány v českém právním řádu zřídka. V případě fikce negativní nedochází k ohrožení veřejného zájmu, na straně druhé je ale žadatel nucen podniknout další kroky, aby dospěl ke kladnému rozhodnutí v dané věci. Jedním z problémů fikce negativní i pozitivní je, že takovéto rozhodnutí neobsahuje odůvodnění, na základě jakého důvodu bylo v dané věci postupováno (Frumarová, 2012a, s. 93-98).

2.4 Petice a stížnosti

Stejně jako petice, tak stížnosti, jsou využívány soukromými fyzickými a právníckými osobami jako prostředky neformální kontroly veřejné správy. Dle Sládečka představují neodbornou, laickou kontrolu veřejné správy. Rozdíl mezi oběma instituty spočívá v tom,

že petice se zabývají věcmi veřejného a společného zájmu, naopak stížnosti se vyznačují zájmem soukromým a individuálním (2009, s. 366 a násl.).

2.4.1 Petice

Již samotná Listina upravuje petiční právo v čl. 18 a to tím způsobem, kdy říká, že ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu má každý právo se sám nebo společně s jinými obracet na státní orgány a orgány územní samosprávy se žádostmi, návrhy a stížnostmi. Úpravu petičního práva nalezneme také v zákoně č. 85/1990 Sb., o právu petičním (Sládeček, 2009, s. 367).

Právo petiční je jeden z prostředků ochrany zákonnosti veřejné správy, a tedy se dotýká také oblasti její nečinnosti. Využití tohoto institutu bude ale v případech právě nečinnosti veřejné správy méně využíváno, a to z důvodu, kdy nečinnost veřejné správy je věcí individuálního zájmu stěžovatele, a tudíž bude převažovat využití institutu stížnosti. Nelze ale vyloučit, že dojde na případy, kdy by bylo možné se bránit formou petice. Státní orgán nebo orgán územní samosprávy je povinen petici přijmout, posoudit její obsah a do 30 dnů písemně odpovědět osobě, která petici podala (Frumarová, 2012a, s. 222-225).

2.4.2 Stížnosti

Problematiku stížnosti upravuje správní řád v § 175, kde říká, že dotčené osoby mají právo se obracet na správní orgány se stížnostmi proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správních orgánů, není-li správním řádem poskytnut jiný prostředek ochrany. Stížnost je podávána písemně nebo ústně u správního orgánu, který rozhoduje ve věci samotné, a ten je povinen stížnost prošetřit a vyřídit ve lhůtě 60 dnů. Pokud je stížnost důvodná, je nucen správní orgán učinit nezbytná opatření k nápravě (Sládeček, 2009, s. 370).

Pojem stížnosti není zákonem definován, ale ji chápat jako podání fyzické nebo právnické osoby v konkrétní věci, jenž směřuje proti činnosti nebo nečinnosti orgánu veřejné správy, kterou dochází k porušení práv stěžovatele (Frumarová, 2012a, s. 210).

Frumarová zastává názor, že právní úprava stížnosti je nedostatečná a nevyhovující. Toto tvrzení opírá o neexistenci obecné právní úpravy stížnosti a postupu při jejím vyřizování pro celou oblast veřejné správy. Kdy by stížnost mohla být využívána jako dostupný, nenákladný a rychlý prostředek právní ochrany před veřejnou správou, tedy i před její nečinností (Frumarová, 2012b, s. 72).

2.5 Veřejný ochránce práv

Charakteristiku veřejného ochránce práv uvádí Sládeček, a to jako nezávislá a nestranná osoba, jenž je volena parlamentem a která na základě stížnosti nebo vlastní iniciativy zkoumá namítanou protiprávnost nebo jiná pochybení veřejné správy. Ochránce práv se věcí zabývá až po té, co není k dispozici jiný opravný prostředek (2009, s. 374).

Tato instituce byla vytvořena přijetím zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv. Zákon veřejného ochránce práv vymezuje jako „instituci, která působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, čímž má přispívat k ochraně základních práv a svobod“ (Česko, 1999).

Frumarová konstatuje, že právě Veřejného ochránce práv, lze považovat za jeden z nejvýznamnějších ochranných systémů proti nečinnosti veřejné správy. Své tvrzení zakládá na tom, že nečinnost veřejné správy spadá pod působnost veřejného ochránce vždy, i když to není stanoveno příslušnou právní úpravou, věc nezkoumá pouze na základě souladu s právem, ale svou působností přesahuje otázky práva, zastává sjednocující, poradní a informační pro veřejnou správu. Výhodou tohoto ochranného systému je jeho rychlost, dostupnost a finanční nenáročnost pro stěžovatele. Veřejný ochránce práv se značí velkou autoritou ve státě, a tedy jeho návrhy jsou zpravidla respektovány všemi orgány (2005, s. 123-126).

2.6 Náhrada škody a nemajetkové újmy za nesprávný úřední postup

Náhrada škody je jedním z dalších významných prostředků, který napomáhá ochraně před nezákonnou nečinností. Tento prostředek ale plní funkci kompenzační.

Listina čl. 36 odst. 3 stanovuje, že „každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem“. Následnou právní úpravu tohoto institutu představuje zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, zde se nachází podrobné úprava této problematiky.

Frumarová uvádí, že odpovědnost dle zákona č. 82/1998 Sb., je odpovědností absolutní. Subjektem této odpovědnosti je stát a územní samosprávné celky. Ke vzniku odpovědnosti je třeba existence těchto předpokladů, nesprávná úřední postup, vznik škody či nemajetko-

vé újmy a závěrem příčinná souvislost mezi těmito dvěma předpoklady. Pokud se jedná o odpovědnost státu, zákon ukládá poškozenému povinnost, aby předběžně projednal svůj nárok na náhradu škody nebo nemajetkové újmy u příslušného ministerstva nebo ústředního orgánu a až poté je nárok uplatněn před soudem (2012a, s. 230 a nasl.)

2.7 Správněprávní odpovědnost

Nezákonná nečinnost je spojena s jednáním určitého subjektu, kterému zákon přidělil působnost a pravomoci ve výkonu veřejné správy. Proto je nezbytné, aby bylo možno označit konkrétní odpovědnou osobu popřípadě správní orgán, který měl dle zákona povinnost konat, svým jednáním se ale dopustil nezákonné nečinnosti, tedy jednání protiprávního. Tato odpovědnost je nazývána správněprávní odpovědnost disciplinární (Frumarová, 2012a, s. 163).

Disciplinární odpovědnost je tedy odpovědnost za disciplinární delikty. Sládeček charakterizuje tento delikt jako jednání nebo opomenutí, jenž narušuje kázeň a pořádek uvnitř společenské instituce, kdy toto jednání je zaviněné porušení pracovních povinností (2009, s. 205). Frumarová dodává, že tato odpovědnost je odvozena od snahy zajistit dodržování předepsaných pravidel uvnitř veřejné správy souvisí především s odpovědností za porušení zvláštních služebních či členských povinností (2012a, s. 164).

V případě disciplinární odpovědnosti lze jako speciální subjekt označit osobu, která je členem dané organizace či soustavy a jsou tedy v určitém právním vztahu k dané organizaci. Těmto osobám jsou v důsledku spáchání deliktu ukládány sankce, a to sankce morálního charakteru, peněžitého, spočívající ve snížení hodnosti, odvolání či propuštění ze služebního poměru (Hendrych a kol., 2009, s. 482).

Veřejné disciplinární delikty se pojí s institutem státní služby, který je upraven zákonem č. 218/2002 Sb., o službě zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech, který se vztahuje na zaměstnance ve správních úřadech, ministerstvech, ústředních správních úřadech. Součástí tohoto zákona je úprava oblasti kárného provinění, což je zaviněná porušení služební kázně, a tedy lze dovést, že nezákonná nečinnost je porušení služební kázně zakládající kárnou odpovědnost zaměstnance (Frumarová, 2005, s. 165-166).

Zvláštní skupinu disciplinárních deliktů tvoří delikty v oblasti zájmové samosprávy, jako jsou například profesní komory advokátů, auditorů, lékařů, notářů a dále (Hendrych a kol., 2009, s. 483).

3 SOUDNÍ OCHRANA

Právo na soudní ochranu je poskytováno již samotnou Ústavou České republiky a to v článku 4, který říká, že „základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci“ (Česko, 1993, s. 7). S ústavním pořádkem ČR se také pojí Listina základních práv a svobod (dále jen „Listina“ nebo „LZPS“), která v čl. 36 odst. 2 uvádí: „Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak“ (Česko, 1992, s. 22). Listina dále uvádí v čl. 38 odst. 2, že každý má právo na to, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů (Česko, 1992, s. 22). Tímto dochází k vymezení tzv. zásady rychlosti řízení.

Mates ve svém příspěvku uvádí, že právo na spravedlivý proces v sobě obnáší, také právo na trvání procesu. Tedy při neschopnosti státu zajistit řádný průběh řízení, jeho délky, dojde k faktickému odepření spravedlnosti (2009, s. 95).

Právo na spravedlivý proces není právem na vítězství v soudním řízení, ale zaručením kvalitní právní cesty (Molek, 2012, s. 15-16). K pojmu spravedlivého procesu se naopak nepřiklání Sládeček, jenž slovo spravedlivý nahrazuje slovem „řádný“. A to z toho důvodu, že pokud by se jednalo o proces spravedlivý, muselo by být vyhověno oběma stranám (2013, s. 360).

Jelikož je práce zaměřena na ochranu před nezákonnou nečinností veřejné správy, je to právě správní soudnictví, jež tuto ochranu poskytuje. Jeho posláním je poskytování ochrany veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob. Právní předpis, který upravuje tuto problematiku je SŘS.

Průcha uvádí, že z organizačního hlediska ve správním soudnictví rozhodují krajské soudy prostřednictvím specializovaných senátů. Nejvyššímu správnímu soudu přísluší zajišťování jednoty a zákonnosti rozhodování prostřednictvím usnášení se na zásadních uneseních nebo stanoviscích, rozhodování o kasačních stížnostech a také v dalších případech stanovených zákonem (2004, s. 109).

Pravomoci soudů ve správním soudnictví jsou stanoveny § 4 odst. 1 a 2 SŘS, kde je uvedeno v jakých případech správní soudy rozhodují. SŘS poté poskytuje obranu před pasivitou správního orgánu a to žalobou proti nečinnosti (§79 a násl.SŘS), nebo žalobou proti nezákonnému zásahu (§ 89 a násl. SŘS), (Česko, 2002).

3.1 Žaloba proti nečinnosti správního orgánu podle správního řádu soudního

3.1.1 Obecná charakteristika

Tento institut je v právním řádu České republiky upraven od 31. 12.2002 tedy od přijetí SŘS. Jedná se o jednu z období tzv. obecní správní žaloby. Frumarová žalobu vymezuje jako právní nástroj, který otevírá cestu k soudu osobám, které jsou postiženy či ohroženy protiprávním chováním vykonavatelů veřejné správy, tímto chováním může být také nezákonná nečinnost správního orgánu (2012a, s. 111-112).

Jejím cílem je ochrana subjektivních veřejných práv fyzických a právnických osob před přímou nečinností správního orgánu a neodůvodněnými průtahy, na základě kterých není věc vyřízena ve stanovené lhůtě. Poskytnutí ochrany subjektivnímu veřejnému právu znamená, že musí být ochrana proti nečinnosti poskytnuta i v případě, že je hmotněprávní nárok, o kterém má správní orgán rozhodovat, povahy soukromoprávní (Frumarová, 2012a, s. 112-115).

3.1.2 Žalobní legitimace

Aktivně legitimován bude účastník správního řízení nebo jiného řízení před správním orgánem. Tedy fyzická nebo právnická osoba, která se domáhá vydání rozhodnutí ve věci samé, nebo vyhotovení osvědčení, podle zvláštního předpisu. Žalobcem nemůže v tomto řízení být oznamovatel, nebo jiná osoba, která podala pouze podnět k zahájení řízení, ani správní orgán, pokud mu není přiznáno postavení účastníka (Těmín, 2004, s. 26).

3.1.2.1 Podmínky přípustnosti žaloby

Základní podmínkou stanovenou pro přípustnost žaloby je, že žalobce vyčerpá bezvýsledně prostředky, které mu procesní předpis platný pro řízení u správního soudu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu. NSS stanovil, že prostředkem, který musí být vyčerpán před podáním žaloby, je žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 SŘ. Podmínkou přípustnosti je také skutečnost, že zvláštní zákon nespojuje s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek., jelikož dle názoru zákonodárce fikce rozhodnutí představuje dostatečný prostředek ochrany (Frumarová, 2012a, s. 116-119).

3.1.3 Pasivní legitimace

V pozici pasivně legitimovaného subjektu se ocitá správní orgán, který má dle žalobního tvrzení povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení. Tímto orgánem může být dle § 4 odst. 1 SŘS orgán moci výkonné, územního samosprávného celku, fyzická nebo právnická osoba, za předpokladu, že ji bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech v oblasti veřejné správy. V případě že žalobce nesprávně nebo neúplně označí žalovaného, a tento nedostatek neodstraní ani poté, co je k tomu vyzván dojde k odmítnutí nebo zamítnutí žaloby (Těmín, 2004, s. 26).

3.1.4 Lhůta pro podání žaloby

Lhůta pro podání žaloby je 1 rok a její počátek závisí na tom, zda zvláštní zákon stanoví lhůtu pro vydání rozhodnutí či osvědčení anebo nikoli. Pokud je lhůta pro vydání rozhodnutí stanovena, počíná jednoroční lhůta běžet marným uplynutím lhůty pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení. Pokud ovšem zvláštní zákon lhůtu nestanoví, jednoroční lhůta běží ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem vůči žalobci učiněn poslední úkon. Mezi úkony není řazena dle NSS urgence nebo sdělní správního orgánu. Jednoroční lhůta pro podání žaloby je lhůtou objektivní, a její zmeškání nelze prominout (Frumarová, 2012a, s. 121).

3.1.5 Náležitosti žaloby

Těmín ve svém příspěvku uvádí, že náležitosti žaloby jsou obsaženy jak v části obecné, tak v části zvláštní SŘS. Mezi tyto náležitosti patří:

- a) označení věcně a místně příslušného soudu, vylíčení rozhodných skutečností zakládající skutkovou podstatu nečinnosti žalovaného,
- b) musí být patrné, kdo žalobu podává, proti komu je směřována, co navrhuje a musí být podepsána a datována,
- c) žaloba musí být opatřena kolkovou známkou a musí k ní být připojeny listiny, kterých se žalobce dovolává,
- d) musí být předložena v potřebném počtu stejnopisů,
- e) zvláštní náležitostí žaloby je označení věci, ve které se žalobce ochrany proti nečinnosti domáhá a také odůvodnění skutečností, se kterými je návrh spojen (2004, s. 26).

3.1.6 Rozhodnutí soudu o žalobě

Žaloby jsou projednávány krajskými soudy ve specializovaných senátech složených z předsedy a dvou soudců. Rozhodným skutkovým stavem je stav zjištěný ke dni rozhodnutí, z čehož vyplývá, že nečinnost správního orgánu musí k tomuto dni trvat. Dojde-li správní soud k rozhodnutí že je žaloba důvodná, uloží správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení, ovšem ve svém rozhodnutí nemůže stanovit konkrétní obsah rozhodnutí. Nečinnostní žaloba je ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu prostředkem, jejímž účelem je donucení správního orgánu vydat rozhodnutí či osvědčení. Obligatorní součástí výroku je stanovení lhůty k vydání rozhodnutí, která by měla být přiměřená vzhledem ke složitosti projednávané věci a dalším okolnostem. K zamítnutí žaloby dojde v případě, kdy žaloba nebude důvodná. Proti pravomocnému rozsudku krajského soudu lze podat kasační stížnost u NSS (Frumarová, 2012a, s. 126-131).

3.2 Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem

Tato žaloba představuje ochranu před nečinností v případě nevydání soudního rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, ale nezahrnuje případy, kdy je správní orgán povinen ze zákona konat. Základním výrazem, který je nutno definovat je „zásah“, neboť SŘS ani jiný zákon tak nečiní. Jeho význam řeší judikatura NSS, která říká, že věcný rozsah tří základních typů žalob je nutno vykládat tak, aby každý úkon veřejné správy působící vůči jednotlivci a zasahující do jeho práv a povinností byl podroben účinné soudní kontrole. Zásahem tedy může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění jakéhokoliv úkonu (Frumarová, 2012a, s. 132-136).

K tomu, aby byla zásahová žaloba důvodná, musí být splněny následující podmínky a to kumulativně:

- a) žalobce musí být přímo zkrácen na svých právech,
- b) nezákonným,
- c) zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu,
- d) které nejsou rozhodnutím,
- e) a zásah byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (Frumarová, 2012a, s. 136).

Aktivně legitimována je každá osoba, která tvrdí, že byla nezákonným zásahem přímo zkrácena na svých právech. Do postavení pasivně legitimovaného subjektu se dostává

správní orgán, jenž zásah provedl. Žalobu je možno podat do dvou měsíců, ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu, ale nejpozději do dvou let, ode dne, kdy k zásahu došlo. Kromě obecných náležitostí musí žaloba obsahovat označení zásahu, proti kterému se domáhá ochrany, vylíčení rozhodných skutečností, označení důkazů a také návrh výroku rozsudku. Žaloba je nepřijatelná, jde-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky. Na rozdíl od žaloby proti nečinnosti se nevyžaduje pouze vyčerpání prostředků uvnitř správy, ale také jiných právních prostředků ve správním soudnictví. Tím to je projevena tzv. subsidiarita soudní ochrany, kdy je nutno se nejprve domáhat ochrany přímo v rámci samotné veřejné správy (Frumarová, 2012a, s. 137-138; Hendrych a kol., 2009, s. 578-583).

Frumarová také uvádí, že pokud je žaloba důvodná, soud rozsudkem správnímu orgánu zakáže, aby nadále zasahoval do žalobcova práva na to, aby byl orgán činný. Prikáže mu provést jiný správní úkon a stanoví přiměřenou lhůtu k provedení. Také může dojít k závěru, že zásah v podobě nečinnosti správního orgánu byl nezákonný. Pokud je žaloba nedůvodná, soud ji zamítne. Žalobce může jako opravného prostředku využít kasační stížnosti u NSS (2012a, s. 140).

3.3 Mimořádné opravné prostředky

Mezi mimořádné opravné prostředky, jež slouží k ochraně práv, které jsou zakotveny v SŘS, patří kasační stížnost a obnova řízení.

3.3.1 Kasační stížnost

Kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví a SŘS ji upravuje v §102- §110. O kasační stížnosti je rozhodnuto před NSS. Kasační stížností se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, anebo osoba, jež byla na řízení zúčastněna, domáhá zrušení soudního rozhodnutí. Tuto stížnost je možno podat proti každému rozhodnutí, není-li však zákonem o správním soudnictví stanoveno jinak (Skulová a kol., 2008, s. 310-311).

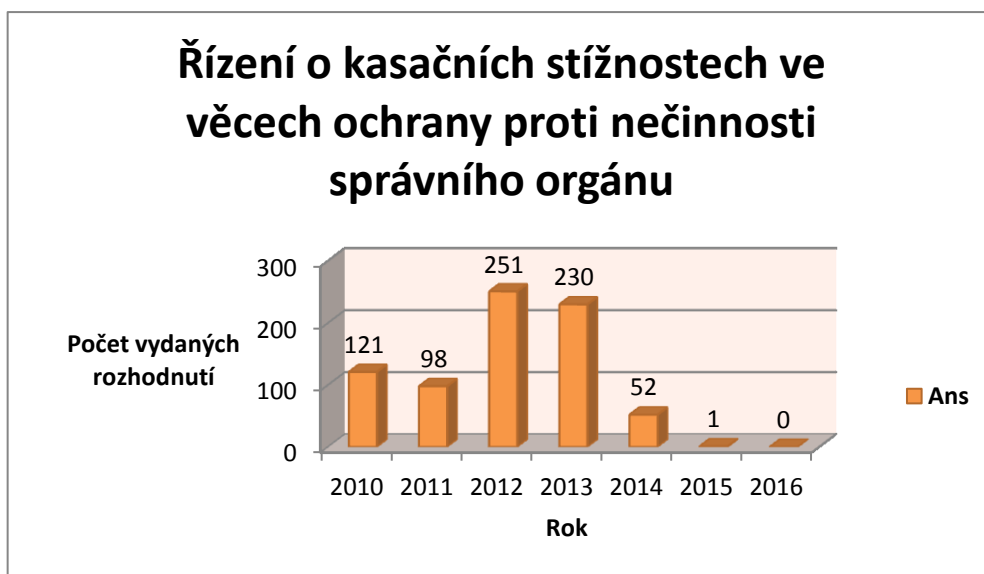
Důvody pro nepřijatelnost kasační stížnosti jsou uvedeny v § 104 SŘS. Mezi těmito důvody jsou například řízení ve věcech volebních, opírá-li se stížnost o jiné důvody, než ty které jsou k podání stížnosti opravňující, opírá-li se o důvody, které stěžovatel před krajským soudem neuplatnil, i když mohl. Směřuje-li proti důvodům rozhodnutí nebo pouze proti výroku o nákladech, proti řízení, jímž se pouze upravuje vedení řízení, proti rozhodnutí,

kteřé je dle své povahy dočasné anebo také proti rozhodnutí krajského soudu vydaného poté, co NSS jeho dřívější rozhodnutí zrušil (Hendrych a kol., 2009, s. 597-598).

Opakem je přípustnost kasační stížnosti. Důvody opravňující podat kasační stížnost jsou stanoveny taxativně a uvedeny v § 103 SŘS. K těmto důvodům patří například tvrzení, že rozhodnutí je nezákonné, jelikož soud nesprávně posoudil právní otázky, nebo také, že řízení před soudem nebo jeho rozhodnutí bylo vadné či že řízení před soudem bylo zmatečné. Stížností je možno napadnout také usnesení krajského soudu, kterým byl návrh odmítnut nebo řízení zastaveno, jestliže dochází k tvrzení stěžovatele, že bylo řízení nezákonné (Hendrych a kol., 2009, s. 598).

Skulová dále dodává, že lhůta pro kasační stížnost je dvoutýdenní, a to od doručení rozhodnutí. Promeškání této lhůty se nepromíjí. Kasační stížnost se podává u soudu, který rozhodnutí vydal, nebo může být podána u NSS. Stěžovatel musí být zastoupen advokátem s výjimkou, kdy má stěžovatel nebo ten kdo za něj jedná vysokoškolské právnícké vzdělání. NSS je vázán rozsahem kasační stížnosti, ale i zde se vyskytují výjimky a o tehdy pokud je na napadeném výroku závislý výrok, který napaden nebyl, nebo pokud je rozhodnutí správního orgánu nicotné. NSS je také vázán důvody, které jsou v kasační stížnosti uvedeny. To ale neplatí, pokud bylo- li řízení zmatečné nebo zatíženo vadou, je-li napadené rozhodnutí nepřekoumatelné či když je rozhodnutí správního orgánu nicotné. NSS může kasační stížnost posoudit jako důvodnou či naopak nedůvodnou. Pokud je kasační stížnost důvodná NSS zruší rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátí k dalšímu řízení. V tomto případě je krajský soud vázán právním názorem NSS uvedeným ve zrušovacím rozhodnutí. Nedůvodnost kasační stížnosti vede k jejímu zamítnutí (2008, s. 312-313).

3.3.1.1 Statistika Nejvyššího správního soudu v oblasti kasačních stížností



Obr. 3 Kasační stížnost ve věci ochrany proti nečinnosti správního orgánu
(vlastní zpracování)

Graf byl vypracován na základě údajů tabulky č. 1, znázorňuje množství vydaných soudních rozhodnutí Nejvyšším správním soudem pro příslušný rok a naznačuje vývoj vydaných rozhodnutí v oblasti kasačních stížností podaných ve věci ochrany proti nečinnosti správního orgánu. Množství vydaných rozhodnutí za daná léta vykazuje vysoké výkyvy, nízké množství případů v letech 2015 a 2016 připisuje autorka nemožnosti získat data z důvodu, kdy rejstříková značka Ans patří mezi dříve používané rejstříkové značky, která značila řízení o kasační stížnosti ve věcech nečinnosti správních orgánů. Poté došlo NSS k rozpuštění této skupiny případů a kasační stížnosti proti nečinnosti byly dále rozčleněny podle předmětu řízení. NSS nyní poskytuje statistické údaje například v řízení pro oblast daní a poplatků, ve věcech dále neuvedených, které jsou projednávány i na základě jiného podnětu než je nečinnost správních orgánů. Tedy od roku 2016 nebylo možno ze stránek NSS získat informace celkového počtu kasačních stížností týkajících se pouze žaloby proti nečinnosti správních orgánů.

3.3.2 Obnova řízení

Jedná se o mimořádný opravný prostředek nebo dozorčí prostředek, jenž je směřován proti pravomocnému správnímu rozhodnutí. Je to jediný mimořádný opravný prostředek, jež může účastník využít poté, co rozhodnutí nabylo právní moci (Horzinková a Novotný, 2015, s. 273).

Skulová a kolektiv dále uvádí, že řízení se obnoví na návrh účastníka, pokud vyšly najevo nové důkazy či skutečnosti, jenž nemohly být uplatněny v původním řízení bez jeho viny. Obnova řízení má dvě stádia, prvním z nich je řízení o povolení obnovy a následuje nové řízení. Obnovu řízení nemůžeme uplatnit v případě kasační stížnosti. Návrh na obnovu lze podat ve lhůtě tří měsíců, kdy se navrhovatel dozvěděl o důvodu obnovy a nejpozději do tří let od právní moce napadeného rozsudku. Pokud dojde k povolení obnovy řízení, pokračuje soud v řízení o původním návrhu, ale provede nově navržené důkazy. Novým rozhodnutím dochází k nahrazení původního rozhodnutí (2008, s. 313-314).

3.4 Ústavní stížnost ve věci jednání veřejné správy

Podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy rozhoduje Ústavní soud o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod, jedná se o tzv. obecnou ústavní stížnost. Zásahem je myšleno jednání, kterým se omezují subjektivní práva konkrétní osoby proti jeho vůli (Sládeček, 2009, s. 354).

Ústavní stížnost je definována jako specifický a subsidiární prostředek k ochraně ústavně zaručených práv a svobod, kdy v pozici aktivně legitimovaného subjektu může být fyzická či právnická osoba, jenž tvrdí, že zásahem orgánu veřejné moci, který vystupuje v pozici pasivně legitimovaného subjektu, bylo porušeno její subjektivní veřejné základní právo nebo svoboda (Frumarová, 2003, s. 38)

Účastníky řízení jsou jako stěžovatel, původní účastník řízení, a také správní orgán, proti jehož rozhodnutí ústavní stížnost směřuje. Účastník řízení musí být před soudem zastoupen advokátem. Ústavní stížnost se podává ve lhůtě 60 dnů, která začíná běžet od doručení rozhodnutí o posledním opravném prostředku ve správním soudnictví, jenž zákon stěžovateli poskytuje, a to jak prostředek řádný, tak mimořádný, kde výjimkou je návrh na obnovu řízení. Před podáním ústavní stížnosti musí stěžovatel vyčerpat všechny procesní prostředky, v opačném případě by stížnost byla posouzena jako nepřijatelná. Ústavní soud se zabývá především procesními vadami, k nimž došlo v řízení před správními soudy (Skulová a kol., 2008, s. 322-324; Sládeček, 2009, s. 354-356).

Ústavní soud rozhoduje o ústavní stížnosti meritorním rozhodnutím, a to nálezem. Dojde-li k jejímu vyhovění, dochází také ke zrušení rozhodnutí správního orgánu. Toho rozhodnutí je konečné a nelze proti němu podat další opravný prostředek (Skulová a kol., 2008, s. 322-324; Sládeček, 2009, s. 354-356).

II. PRAKTICKÁ ČÁST

4 ANALÝZA SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ

Praktická část je zaměřena na analýzu zvolených soudních rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, která dle autorky přináší stěžejní úpravu v oblasti nečinnosti veřejné správy a na následné shrnutí právní úpravy na základě analýzy. Celková právní úprava problematiky nečinnosti veřejné správy je velmi obsáhlá, a tedy je zapotřebí říci, že autorka v rámci analýzy nepostihne celkovou oblast úpravy, která značně převyšuje obsah bakalářské práce. Základem pro zhodnocení současné právní úpravy je ta část zákonné úpravy, kterou lze spojovat s analyzovanými rozhodnutími. Závěr praktické části patří navržení případných změn ze strany autorky a doporučení *de lege ferenda*.

4.1 Stanovení postupu analýzy rozsudků Nejvyššího správního soudu

Předtím, než dojde k samotné analýze soudních rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, by autorka ráda naznačila způsob postupu při tvorbě analýzy.

Analýza je založena na rozboru 7 vybraných rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, které se týkají dané problematiky.

Nejvyšší správní soud, jenž je nejvyšší instancí ve správním soudnictví, posuzuje správnost postupu při rozhodování správních soudů I. stupně, které by se měly řídit především správním řádem soudním. K nejvyššímu správnímu soudu jsou podávány účastníky řízení nebo správními orgány kasační stížnosti, které jsou založeny na základě pravomocných rozhodnutí soudů I. stupně. Kasační stížnosti musejí být podány prostřednictvím advokáta nebo člověkem, jenž má vysokoškolské právnické vzdělání. NSS se nezabývá otázkou samotné nečinnosti správních orgánů, jelikož ta byla projednána již před soudy I. stupně, ale poskytuje kontrolu postupů vedoucích k vynesení rozhodnutí o tom, zda byl správní orgán nečinný či nikoliv.

V případech kasačních stížností rozhoduje NSS v senátech, které se skládají z předsedy senátu a dalších dvou soudců. Proti rozhodnutí, vydaném NSS, nejsou přípustné žádné opravné prostředky. Samotné rozhodnutí je složeno ze záhlaví, výroku, odůvodnění a nesmí také chybět poučení o opravném prostředku.

Před samotnou analýzou soudního rozhodnutí autorka uvádí, co jí vedlo právě ke zvolení daného soudního rozhodnutí a v čem spatřuje jeho stěžejní význam. Poté dojde k samotné analýze, která je složena ze šesti bodů, těmi jsou:

- a) zdůvodnění proč projednávaná věc došla před soud I. stupně, tedy důvodnost podání žaloby proti nečinnosti,
- b) vydané rozhodnutí správního soudu I. stupně, tedy jak soud rozhodl v dané věci,
- c) podání kasační stížnosti k NSS, zabývající se tím, kdo kasační stížnost k NSS podal,
- d) zdůvodnění proč byla kasační věc podána, zda splňuje podmínku zákonného podání,
- e) následné vyjádření protistrany k podané kasační stížnosti,
- f) samotné rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a důvody k němu vedoucí.

Po rozboru jednotlivých bodů analýzy, následuje shrnutí. Samotné shrnutí poznatků vytvořených analýzou je členěno na právní úpravu týkající se řízení před správními orgány a poté následné řízení před soudními institucemi.

4.1.1 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. října 2007, sp.zn. 7 Ans 1/2007-100

Rozsudek Nejvyššího správního soudu se zabývá právní věcí žalobce J. M proti žalovanému Úřadu městského obvodu Plzeň 4. Autorka považuje dané rozhodnutí za stěžejní z toho pohledu, že zakotvuje postavení samotného správního soudnictví v České republice. Nejvyšší správní soud zde judikoval, že ochrana veřejných subjektivních práv osob poskytovaná správními soudy je subsidiárního charakteru ve vztahu k ochraně poskytované v rámci veřejné správy, což znamená, že tato ochrana nastoupí až poté, co nebylo dosaženo nápravy v rámci veřejné správy. Před použitím žalob ve správním soudnictví je tedy nezbytné vyčerpání procesní prostředky nápravy, jež jsou k dispozici v řízení před správním orgánem.

a) Důvodnost podání žaloby proti nečinnosti

Žalobkyně se domáhala po Úřadu městského obvodu Plzeň 4 vydání správního rozhodnutí ve věci týkající se stavebních úprav, demolice a přístavby rodinného domu, k jehož vydání nedošlo ani poté, co se již jednou byla žalobkyně podána žaloba proti rozhodnutí správního orgánu v rámci předchozího řízení, kdy bylo krajským soudem rozhodnutí správního orgánu zrušeno a vráceno k dalšímu posouzení, a tedy žalobou proti nečinnosti správního orgánu žádala Krajský soud v Plzni o uložení povinnosti zmiňovanému úřadu, vydat do 30 dnů od právní moci rozsudku ve věci rozhodnutí. K tomu, aby byla žaloba přijata k projednání krajským soudem, musí splňovat stanovené podmínky.

b) Rozhodnutí prvoinstančního soudu

Krajský soud v Plzni usnesením ze dne 20. 10. 2006 odmítl žalobu stěžovatele J. M. Krajský soud své rozhodnutí opírá o tvrzení, že mezi základní podmínky řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu patří dle § 79 odst. 1 SŘS, bezvýsledné vyčerpání prostředků, která právní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví, a to z důvodu, že ochrana veřejných subjektivních práv osob, jež poskytují správní soudy, má subsidiární charakter. Z toho plyne, že musí dojít k podání žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 SŘ. Tato žádost měla být podána u nadřízeného správního orgánu, kterým je Magistrát města Plzeň. Stěžovatel podal žádost ovšem u nesprávného úřadu, který nezastával úlohu úřadu nadřízeného, a to u Krajského úřadu Plzeňského kraje. Soud také konstatoval, že toto podání dle obsahové stránky nebylo žádostí. V rozhodném období pro řízení také došlo k přijetí nového správního řádu zákona č. 500/2004 Sb., krajský soud na základě výkladu § 179 SŘ a nabytí právní moci předchozího rozsudku dne 20. 1. 2006 rozhodl, že řízení bude projednáváno na základě nově přijatého SŘ.

c) Účastník podává kasační stížnost k NSS

Stěžovatel J. M. jako žalobce podal kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu. Toto právo může uplatnit každý účastník soudního řízení dle §102 SŘS. Kasační stížnost musí být podána na základě zákona do dvou týdnů ode dne právní moci rozhodnutí správního soudu I. stupně.

d) Důvodnost podání kasační stížnosti

Důvody, na základě kterých lze podat kasační stížnost jsou uvedeny v § 103 odst. 1 písm. a) až e) SŘS. V daném rozsudku stěžovatel namítal nezákonnost z důvodu nesprávného posouzení právní otázky soudem dle §103 odst. 1 písm. a SŘS. Hlavním důvodem, jenž byl vytýkán soudu, je opomenutí zvláštního zákona (stavebního zákona), dle kterého nadřízeným správním orgánem stavebních úřadů měst a obcí jsou krajské úřady. Další námitkou stěžovatele bylo, že Magistrát města Plzeň měl povinnost učinit opatření proti nečinnosti z úřední moci, tedy i bez podnětu stěžovatele, na základě jeho vystupování v pozici účastníka v předchozím řízení.

e) Vyjádření protistrany ke kasační stížnosti

Úřad městského obvodu Plzeň 4 považuje kasační stížnost za nedůvodnou. Domnívá se, že stěžovatel chybně posoudil situaci, když opomenul přijetí nové právní

úpravy, dle které nejdříve musí dojít k využití institutu zakotveného ve SŘ. Tedy navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

f) Rozhodnutí NSS

Nejvyšší správní soud napadené usnesení vedené v kasační stížnosti přezkoumal. NSS je při přezkumu vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel v kasační stížnosti uplatní. K tomu, aby byla kasační stížnost podána je nutné splnit podmínku pro podání, tou je, že správní soud ve svém rozhodnutí neuplatní negativní poučení, kdy v dané věci nelze podat mimořádný opravný prostředek. Nejvyšší správní soud po projednání kasační stížnost zamítl na základě § 110 odst. 1 SŘS s odůvodněním, že stěžovatel i při možnosti obrátit se na Magistrát města Plzeň s žádostí o uplatnění opatření proti nečinnosti, tak neučinil a tím tedy nešlo k vyčerpání prostředků ochrany ve správním řízení a Krajský soud odmítl žalobu důvodně. Dle § 109 odst. 1 SŘS účastníci nebyly k NSS předvoláni a soud rozhodl bez jednání tzv. od stolu.

4.1.1.1 Zhodnocení analýzy

a) Řízení před správními orgány

Z analyzovaného rozsudku nelze posoudit konkrétní okolnosti, jež vedly správní orgán k jeho nečinnosti, jelikož v daném případě analyzovanému rozsudku NSS předcházely i jiná řízení, kde byla činnost správního orgánu posuzována. Autorka se ale domnívá, že analyzovaný rozsudek je stěžejní pro problematiku nečinnosti veřejné správy, jelikož žaloba proti nečinnosti je hlavním prostředkem soudní ochrany využívaných k obraně proti nečinnosti. Autorka je toho názoru, že i pokud bylo předchozí rozhodnutí krajského soudu či správního orgánu I. stupně zrušeno, nedochází tím ke zrušení povinnosti správního orgánu pokračovat ve správním řízení s ohledem na závazný právní názor krajského soudu. Pokud tak správní orgán nečinní, může se jednat o nečinnost, a tedy je možné využít žaloby dle § 79 a násl. SŘS.

b) Řízení před soudními institucemi

Autorka se plně ztotožňuje s rozhodnutím Krajského soudu v Plzni i rozhodnutím NSS, že nezbytnou podmínkou pro řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je bezvýsledné vyčerpání procesních prostředků ve správním řízení dle § 79 odst. 1 SŘS. Tato podmínka vychází z celkové koncepce správního soudnictví v České republice, která je založena na subsidiaritě ochrany veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob ve správním soudnictví. Obecná

podoba této zásad je obsažena v § 5 SŘS. Tedy žalobce měl před uplatněním žaloby ve správním soudnictví nejdříve podat žádost k nadřízenému správnímu orgánu podle § 80 odst. 3 SŘ a v případě jejího neúspěchu se obrátit na soud. Žalobce v podané kasační stížnosti nezpochybňoval využití nového správního řádu a NSS schvaluje postup krajského soudu právě na základě tohoto dokumentu. NSS dále konstatoval, že i když došlo k převedení působnosti okresních úřadů ve stavebním řízení na úřady krajské, magistrátů statutárních měst se tato změna netýkala, a tedy nadřízeným orgánem v projednávané věci byl Magistrát města Plzeň

4.1.2 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. listopadu 2004, sp. Zn. 3 Ans 2/2004- 60

Rozsudek Nejvyššího správního soudu se zabývá právní věci žalobce K. Š. proti žalovanému Ministerstvu vnitra. Autorka spatřuje přínos tohoto rozhodnutí v konstatování NSS, že je čistě na žalobci, aby označil správní orgán, jehož rozhodnutí se domáhá žalobou proti nečinnosti. Příslušný správní soud je pak tímto označením vázán a nemůže uložit povinnost vydat rozhodnutí jinému správnímu orgánu. Tímto se tento institut významně odlišuje oproti řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kde je žalovaný vymezen zákonem. NSS také pod sankcí zamítnutí žaloby upozornil na to, že označený správní orgán musí mít kompetenci dané rozhodnutí vydat.

a) Důvodnost podání žaloby proti nečinnosti

Žalobce se domáhal na základě § 79 a násl. SŘS uložení povinnosti vydat rozhodnutí ve věci zaplacení částky 217 005 na základě výkonu služebního poměru jako příslušníka Policie České republiky. Podání žaloby bylo odůvodněno tím, že žádný z orgánů Policie ČR či Ministerstva vnitra ve věci déle než rok nerozhodl. Žalobce se tedy domáhal vydání rozhodnutí a to do dvou měsíců od doručení rozsudku správního soudu. Podmínky pro podání žaloby byly splněny bezvýsledným vyčerpáním prostředků proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 odst. 1 SŘS.

b) Rozhodnutí prvoinstančního soudu

Městský soud v Praze žalobu zamítl. Své rozhodnutí odůvodnil tím, že žaloba byla podána proti správnímu orgánu, který není kompetentní v dané věci požadované rozhodnutí vydat. Žalobce jako orgán, jenž má vydat rozhodnutí o proplacení služebního příjmu, označil Ministerstvo vnitra ČR. Soud dále konstatoval, že je rozdíl mezi řízením o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu, kde je žalovaný vyme-

zen zákonem (§ 69 SŘS) a kde soud není vázán tím, koho žalobce za žalovaného označí a řízením na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, kde je naopak na žalobci, aby označil správní orgán, který má rozhodnutí v dané věci vydat. Soud tedy nemůže uložit povinnost vydat rozhodnutí jinému orgánu, než tomu, jenž byl označen žalobcem. Soud rozhodl, že v daném případě kompetentním orgánem je příslušný služební funkcionář dle zmocnění ministrem vnitra nebo samotný ministr vnitra a ne tedy samotné Ministerstvo vnitra.

c) Účastník podává kasační stížnost k NSS

Na základě tohoto rozhodnutí městského soudu v Praze se žalobce K. Š. rozhodnul podat kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu.

d) Důvodnost podání kasační stížnosti

Žalobce označil napadený rozsudek za nezákonný dle § 103 odst. 1 písm. e. Kasační stížnost odůvodňuje tím, že na základě nařízení Ministerstva vnitra č. 84 může služební funkcionář rozhodovat ve věcech služebního poměru pouze u policistů a stěžovatel v době rozhodování soudu již policistou nebyl, a tedy by služební funkcionář uplatňoval státní moc v rozporu s čl. 2 odst. 2 LZPS. Dle názoru žalobce ve vztahu k pozici ministra vnitra, by jeho rozhodování bylo v rozporu s Ústavou (čl. 79 odst. 1), neboť správním orgánem může být jen ministerstvo nebo jiný správní úřad zřízený zákonem.

e) Vyjádření protistrany ke kasační stížnosti

Ministerstvo vnitra navrhlo zamítnutí kasační stížnosti na základě její nedůvodnosti a zmatenosti. Ve věci, jejíž vyřízení se žalobce domáhal, mezitím správní orgán rozhodl.

f) Rozhodnutí NSS

Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost jako nedůvodnou. NSS je při přezkumu vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel v kasační stížnosti uplatní. Nedůvodnou kasační stížnost NSS dle § 110 odst. 1 SŘS zamítnul s odůvodněním, že městský soud v Praze posoudil právní otázku, kdo je orgánem rozhodujícím ve věcech služebního poměru příslušníků Policie ČR, a tedy žalobcem označené Ministerstvo vnitra není k rozhodování kompetentní.

4.1.2.1 Zhodnocení analýzy

a) Řízení před správními orgány

Z pohledu autorky porušil správní orgán ustanovení § 71 SŘ, který stanovuje lhůty k vydání rozhodnutí. Správní orgán je tedy povinen vydat rozhodnutí bezodkladně, ve stanovených lhůtách 30 nebo 60 dnů či lhůtě přiměřené, která není zákonem stanovena. Dle názoru autorky doba delší než jeden rok dobu přiměřenou k vydání rozhodnutí nepředstavuje, a tím dochází k nečinnosti správního orgánu. Stěžovatel musí dle § 80 odst. 3 SŘ před uplatněním žaloby ve správním soudnictví nejdříve podat žádost k nadřízenému správnímu orgánu.

b) Řízení před soudními institucemi

Autorka se domnívá, že žaloba byla žalobcem podána na základě splněných podmínek vyplývajících z § 79 a násl. SŘS., a tedy bylo možno žalobu proti nečinnosti uplatnit u soudu. Ten však žalobu z důvodu nesprávného označení správního orgánu, jenž má rozhodnutí vydat, zamítl. V následné kasační stížnosti stěžovatel jako důvod jejího podání uvádí nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení. Městský soud v Praze ovšem návrh neodmítnul a nedošlo ani k zastavení samotného řízení, nýbrž žalobu zamítnul (§ 81 odst. 3 SŘS), tedy důvod kasační stížnosti se na danou věc nevztahuje. Kasační stížnost je tedy nedůvodná, kdy autorka uvádí, že NSS projednává kasační stížnost pouze na základě důvodů v nich uvedených. Služební poměr je institut veřejného práva a je považován za právní poměr státně zaměstnanecký a odlišuje se od poměru pracovního. Na základě zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru jménem policie rozhoduje Ministr vnitra a v rozsahu jím stanoveném další funkcionáři jako konkrétní osoby. Tito funkcionáři jsou tedy správními úřady ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy. Rozsah jejich rozhodování se týká věcí služebního poměru, a tedy není nutné, aby v době rozhodování byl stěžovatel nadále členem Policie ČR. Autorka se tedy na základě výše uvedeného ztotožňuje z rozhodnutím jak Městského soudu v Praze, tak NSS, kdy nedošlo ke správnému označení správního orgánu pro vydání rozhodnutí a svůj názor opírá o § 79 odst. 2 SŘS.

4.1.3 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. června 2008, sp. zn. 1 Ans 4/2008- 62

Analyzovaný rozsudek se zabývá případem ve věci žalobkyně Maxi cars s. r. o proti žalovanému Finančnímu úřadu ve Zlíně. Autorka považuje tento rozsudek za stěžejní na základě závěru, kdy NSS konstatoval, že soudní řízení má svůj význam pouze tehdy, jestliže nečinnost správního orgánu trvá. Pokud tedy nečinnost v průběhu soudního řízení pomine,

soud žalobu dle § 81 odst. 3 SŘS zamítne. NSS dále také uvádí, že vydáním rozhodnutí či osvědčení se stává řízení o ochraně před nečinností bezpředmětným.

a) Důvodnost podání žaloby proti nečinnosti

Žalobkyně Maxi cars s. r. o. podala u Finančního úřadu ve Zlíně daňové přiznání k dani z přidané hodnoty za měsíc leden, v tomto daňovém přiznání vykázala nadměrný odpočet ve výši 1 146 680 Kč. Finanční úřad žalobkyni vyzval, aby došlo žalobkyni k odstranění některých pochybností a prokázání určitých skutečností. Finanční úřad ani přes urgenci žalobkyně nevydal rozhodnutí o vyměření nadměrného odpočtu. Žalobkyně tedy přistoupila k podání podnětu ve smyslu § 34c odst. 1 zákona č. 337/ 1992 Sb., o správě daní a poplatků, pro nečinnost finančního úřadu. Finanční ředitelství v Brně podnět vyhodnotilo jako neoprávněný, a proto jej odložilo. Žalobkyně se tedy domáhala žalobou na ochranu proti nečinnosti finančního úřadu a po soudu požadovala, aby nařídil žalovanému vydat platební výměr na DPH a vrátit nadměrný odpočet.

b) Rozhodnutí prvoinstančního soudu

Po podání žaloby ke Krajskému soudu v Brně sdělila žalobkyně soudu, že finanční úřad již požadovaný platební výměr vydal, a tím ukončil svoji nečinnost. Navrhla tedy soudu, aby bylo řízení ve věci zastaveno pro uspokojení žalobkyně. Krajský soud žalobkyni vyhověl a řízení dle § 47 písm. b) SŘS zastavil, jelikož finanční úřad ukončil svoji nečinnost a uložil finančnímu úřadu povinnost zaplatit žalobkyni náklady řízení ve výši 7200 Kč, neboť došlo k zastavení řízení pro jeho pozdější chování.

c) Účastník podává kasační stížnost k NSS

Na základě vyneseneho rozsudku Krajského soudu v Brně, se Finanční úřad ve Zlíně obrátil na Nejvyšší správní soud s kasační stížností, která byla podána v zákonem stanovené lhůtě.

d) Důvodnost podání kasační stížnosti

Za důvod pro podání kasační stížnosti uvádí stěžovatel fakt, že řízení bylo zastaveno z důvodu uspokojení stěžovatele a že nezákonnost rozhodnutí spočívá v tom, že nebyly dány důvody pro uvedený postup soudu. Finanční úřad nezměnil své rozhodnutí ve věci na základě podané žaloby, ale z důvodu ukončení vytykáčeho řízení, a tedy nebyl nečinný. Žalobkyně také nemůže být uspokojena na základě vydání platebního výměru, jelikož místo nadměrného odpočtu, jí byla stanovena daňová

povinnost a nelze hovořit o uspokojení žalobkyně vydáním platebního výměru, v případě kdy finanční úřad nečinný nebyl. Tím že došlo k zastavení řízení jen na základě oznámení žalobkyně, že byl výměr vydán a došlo k jejímu uspokojení, musí stěžovatel uhradit náklady s tímto řízením spojené, a tímto postupem může docházet k vylákání peněžité částky od státu, a to částky nikoliv malé. Stěžovatel tedy navrhuje, aby bylo usnesení krajského soudu zrušeno a věc vrácena k dalšímu řízení.

e) Vyjádření protistrany ke kasační stížnosti

Žalobkyně namítá pravdivost názoru stěžovatele. Kasační stížnost dle jejího názoru směřuje obsahem proti výroku o nákladech řízení a ne proti výroku o zastavení řízení a má být tedy zamítnuta. Svě stanovisko také opírá o § 60 odst. 3 SŘS, kdy na povinnost finančního úřadu uhradit náklady spojené s řízením nemá vliv, že došlo k zastavení řízení.

f) Rozhodnutí NSS

Nejvyšší správní soud přijal kasační stížnost jako důvodnou a zabýval se jejím přezkumem. Dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí krajského soudu je nezákonné, jelikož krajský soud aplikoval na zjištěný skutkový stav nesprávnou právní normu, a tedy NSS dle § 110 odst. 1 SŘS usnesení zrušil. Dále na základě stejného ustanovení rozhodl NSS o zastavení řízení na ochranu před nečinností a také rozhodl o právu na náhradu nákladů řízení před soudy I. stupně, kdy žalobkyni tyto náklady na řízení nepřiznal. Krajský soud bude dále rozhodovat o vrácení soudního poplatku uhrazeného finančním úřadem.

4.1.3.1 Zhodnocení analýzy

a) Řízení před správními orgány

Žalobkyně podala daňové přiznání u Finančního úřadu ve Zlíně, kdy vykazovala nadměrný odpočet ve výši nezanedbatelné částky. Dojde-li správcem daně k pochybnostem o tomto daňovém přiznání, může správce daně vydat výzvu dle § 43 zákona o správě daní a poplatků, ke které se finanční úřad také uchýlil. Vytýkáací řízení musí být uzavřeno dle daňového pokynu Ministerstva financí ČR D – 144 do tří měsíců poté, co daňový subjekt, v konkrétním případě žalobkyně, poskytne požadované podklady a vysvětlení. Poté teprve dojde ke stanovení daňové povinnosti či nadměrného odpočtu. Z uvedených okolností případu vyplývá, že žalobkyně uplatnila žalobu proti nečinnosti správního orgánu měsíc poté, co podala podnět dle

§ 34c odst. 1 zákona o správě daní a poplatku, tímto tedy dle názoru autorky finanční úřad nepřekročil stanovenou dobu tří měsíců pro ukončení vytykáčeho řízení a není možno hovořit o nečinnosti finančního úřadu, tedy podání žaloby je dle autorky neopodstatněné.

b) Řízení před soudními institucemi

Krajským soudem došlo k zastavení řízení dle § 47 písm. b) SŘS z důvodu ukončení nečinnosti stěžovatelem, čímž byla žalobkyně plně uspokojena a byly finančnímu úřadu uloženy zaplatit žalobkyni náklady ve výši 7200 Kč. NSS se nejdříve vyjádřil ke smyslu žaloby dle § 79 a násl SŘS a dospěl k závěru, že soudní řízení má svůj význam pouze tehdy, pokud nečinnost správního orgánu stále trvá. Tedy dle názoru autorky dojde-li k pominutí nečinnosti v průběhu řízení, soud musí žalobu zamítnout dle § 81 odst. 3 SŘS. NSS dále uvedl, že v případě žaloby proti nečinnosti správního orgánu nelze aplikovat institut uspokojení žalobce po podání žaloby, jelikož uspokojení žalobce se v tomto řízení projeví vydáním rozhodnutí či potvrzení, zda má správní orgán rozhodnout. K náhradě nákladů NSS přistoupil s ohledem k § 60 odst. 7 SŘS, kdy je nezbytné zhodnotit každý případ dle jeho jedinečnosti a rozhodnout o náhradě nákladů spravedlivě, dále se zabývat tím, zda žalobou proti nečinnosti nedošlo k zneužití práva. Autorka se domnívá, že na základě velmi po sobě rychle následujících činěných kroků žalobkyní v řízení před správními orgány a domáháním se žalobkyně k určení povinnosti vrátit nadměrný odpočet, která není přípustná v rámci žaloby proti nečinnosti správního orgánu, bylo NSS správně stanoveno, že ani jeden z účastníků nemá právo na náhradu nákladů.

4.1.4 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2004, sp. zn 7 Afs 33/2003- 8

Rozsudek Nejvyššího správního soudu se zabývá právní věcí stěžovatele P. C., s. r. oproti Finančnímu úřadu v Plzni. Podstatu rozhodnutí autorka shledává v tom, že soud není v rámci řízení o ochraně před nečinností oprávněn zavázat správní orgán k vydání rozhodnutí o určitém obsahu, tedy není oprávněn určit, jakým způsobem má být správní orgán činný. Soud také neposuzuje formální náležitosti již vydaných rozhodnutí. Toto stanovisko NSS opírá o čl. 2 Ústavy s princip dělby moci.

a) Důvodnost podání žaloby proti nečinnosti

Žalobce se prostřednictvím žaloby proti nečinnosti domáhal u Krajského soudu v Plzni, aby soud uložil Finančnímu úřadu v Plzni ověřit ve lhůtě 15 dní od právní moci rozhodnutí soudu neplatnost platebního výměru na daň z příjmu právnických osob. Správce daně poté žalobci sdělil, že neshledal důvody pro ověření neplatnosti daných rozhodnutí a své stanovisko podrobně zdůvodnil.

b) Rozhodnutí prvoinstančního soudu

Krajský soud v Plzni žalobu zamítl. Své rozhodnutí opřel o čl. 2 Ústavy České republiky a uvedl, že v rámci ochrany proti nečinnosti správního orgánu nemůže soud správní orgán zavázat k vydání rozhodnutí určitého obsahu, což znamená, že soud nemůže správní orgán zavázat, jak má být v daném případě konkrétně činný.

c) Účastník podává kasační stížnost k NSS

Na základě vyneseneho rozsudku Krajského soudu v Plzni podal stěžovatel P. C., s. r. o. kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu s návrhem, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.

d) Důvodnost podání kasační stížnosti

Stěžovatel svoji žádost podal v zákonem stanovené lhůtě, která je dvoutýdenní a začíná běžet od doručení rozhodnutí. Důvodnost kasační stížnosti shledává v § 103 odst. 1 písm. a) SŘS a to, že napadený rozsudek spočívá v nesprávném správním posouzení otázky opodstatněnosti žaloby. Krajský soud se dle stěžovatele chybně domnívá, že na základě § 79 odst. 1 SŘS není oprávněn uložit povinnost vydat rozhodnutí konkrétního obsahu. V případě stěžovatele se však jedná o případ, kdy předmětem sporu je posouzení formálních náležitostí vydaných rozhodnutí, a tedy soud nemohl, pokud by se věcně zabýval námitkami stěžovatele, zasáhnout do pravomoci moci výkonné. Také upozornil na § 68 písm. c) SŘS, dle něhož se soud vadami správního rozhodnutí, které způsobují nicotnost, může zabývat.

e) Vyjádření protistrany ke kasační stížnosti

Dané rozhodnutí Nejvyššího správního soudu neobsahuje vyjádření Finančního úřadu v Plzni.

f) Rozhodnutí NSS

Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěry krajského soudu a po přezkoumání kasační stížnosti ji zamítl na základě § 110 odst. 1 SŘS. NSS se domnívá, že ze skutečností vyplývá, že správce daně nebyl nečinný, neboť se žádostmi stěžovatele o

ověření neplatnosti daných rozhodnutí zabýval a stěžovateli sdělil, že neshledal důvody pro osvědčení neplatnosti těchto rozhodnutí.

4.1.4.1 Zhodnocení analýzy

a) Řízení před správními orgány

Autorka je toho názoru, že analyzované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu je typickým případem, kdy nedošlo k nečinnosti správního orgánu, a tedy vidí chování stěžovatele jako neopodstatněné. K ověření splnění podmínek neplatnosti přistoupí správce daně, který rozhodnutí vydal tehdy, chybí-li v rozhodnutí vydaném v daňovém řízení některé z ostatních základních náležitostí, která musí být součástí obsahu rozhodnutí, chybí-li odůvodnění anebo nejde-li jen o zřejmou chybu v psaní či počítání, toto by mělo za následek neplatnost rozhodnutí. Pokud správce daně neshledá splnění podmínek neplatnosti, zákon mu neukládá vydat o tom rozhodnutí. Správce daně poté vyrozumí daňový subjekt, že neshledal důvod pro ověření neplatnosti. Správce daně v případě stěžovatele tímto způsobem postupoval, a tedy dle autorky nemohl být nečinný.

b) Řízení před soudními institucemi

Na základě předcházejícího bodu se autorka domnívá, že k nečinnosti správního orgánu nedošlo, a tedy stěžovatel neměl právo uplatnit dle § 79 a násl. žalobu proti ochraně před nečinností správního orgánu, který byl v daném případě činný. Z toho také plyne, že i podaná kasační stížnost je dle autorky bezpředmětná. Autorka se ztotožňuje s tvrzením Krajského soudu v Plzni, že na základě podané žaloby dle § 79 a násl. není možno, aby soud správní orgán zavázal k vydání rozhodnutí o určitém obsahu. Stěžovatel se po soudu může domáhat pouze vydání rozhodnutí, ve kterém by byl dané správní orgán povinen jednat, i toto je ale dle autorky v daném případě irelevantní. NSS dodává, že součástí rozhodování o žalobě proti nečinnosti není soud oprávněn posuzovat formální náležitosti již vydaných rozhodnutí, ale pouze zda existuje povinnost správního orgánu rozhodnutí vydat, tedy posouzení platnosti či neplatnosti není předmětem § 79 SŘS. K tomuto rozhodnutí se přiklání také Ústavní soud, jenž judikovat, že zákon o správě daní a poplatků nestanovuje povinnost vydat správní rozhodnutí v případě, že správce daně podmínky neplatnosti neověří.

4.1.5 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. srpna 2009, sp. zn. 7 Ans 2/2009- 38

Rozsudek Nejvyššího správního soudu pojednává v právní věci žalobce Lapo, spol. s r. o. proti žalovanému Finančnímu úřadu Ostravy I. Autorka spatřuje přínos vybraného rozhodnutí v tom, že Nejvyšší správní soud označil za nečinnost správního orgánu také nesmyslné a neúčelné úkony správního orgánu, které mají za cíl záměrně protahovat řízení. K dosažení rozhodnutí ve věci i způsob, jakým je prováděno musí rozumně a účelně směřovat k dosažení účelu, čímž je myšleno směřovat ke zjištění pro věc podstatných skutkových okolností.

a) Důvodnost podání žaloby proti nečinnosti

Žalobce Lapo, spol. s r. o. obrátila s žalobou proti nečinnosti na Krajský soud v Ostravě vy vytýkacích řízeních týkajících se přiznání k dani z přidané hodnoty za leden, únor a březen 2008. Stěžovatel se domnívá, že v daném řízení finanční úřad Ostrava již shromáždil potřebné podklady k vydání rozhodnutí a je tedy povinen vydat ve věci rozhodnutí. Navrhl tedy krajskému soudu, aby finančnímu úřadu uložil povinnost vydat rozhodnutí anebo pokud zjistí, že nedošlo ke shromáždění všech potřebných podkladů pro vydání rozhodnutí, aby zavázal finanční úřad, aby stěžovatele vyrozuměl o tom, které podklady k rozhodnutí dosud nebyly vydány.

b) Rozhodnutí prvoinstančního soudu

Krajský soud v Ostravě žalobu proti nečinnosti správního orgánu zamítl a to z důvodu, že stěžovatel nevytýkal finančnímu úřadu jeho nečinnost, ale jeho aktivitu a správní orgán je dle názoru krajského soudu ve věci z důvodu vydání výzvy k odstranění pochybností činný. Stěžovatel měl možnost se bránit proti aktivitě správního orgánu prostřednictvím § 82 a násl. SŘS, a to žalobou proti nezákonnému zásahu. Popřípadě soud může zákonnost postupu finančního úřadu hodnotit v řízení o žalobě o přezkumu rozhodnutí a ne tedy v řízení o žalobě proti nečinnosti. Co se týká stěžovatelových námitek proti dožádání, realizovaném finančním úřadem, tak tyto dožádání byla uskutečněna, ale nebyla dosud vyřízena.

c) Účastník podává kasační stížnost k NSS

Na základě zamítnuté žaloby Krajským soudem v Ostravě podal stěžovatel Lapo, spol. s r. o. kasační stížnost, a to v zákonem stanovené lhůtě čtrnácti dnů od doručení rozhodnutí, ve které navrhl Nejvyššímu správnímu soudu, aby rozsudek krajského soudu zrušil v celém rozsahu.

d) Důvodnost podání kasační stížnosti

Stěžovatel svoji kasační stížnost opíral o ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) SŘS. Kdy se domnívá, že již k shromáždění podkladů potřebných pro vydání rozhodnutí došlo, a tedy že finanční úřad je povinen rozhodnutí vydat. Krajský soud se dle stěžovatele tímto návrhem vůbec nezabýval, pouze konstatoval, že dle jeho názoru správní orgán nemůže být nečinný právě naopak. Stěžovatel tvrdí, že krajský soud nepochopil účel celého případu, který spočívá v tom, že jsou vůči stěžovateli činěna od počátku nezákonná opatření spějící až k samotné nečinnosti správního orgánu. Krajský soud neuložil povinnost finančnímu úřadu vydat rozhodnutí nebo označit chybějící potřebné podklady a tedy stěžovatel je nucen setrvávat ve stavu právní nejistoty.

e) Vyjádření protistrany ke kasační stížnosti

Finanční úřad Ostrava I. se vyjádřil ke kasační stížnosti tak, že se plně ztotožňuje s rozhodnutím krajského soudu. A že na jeho straně nečinnost není. V řízení bylo dle jeho názoru dostatečně prokázáno, že dané podklady pro vydání rozhodnutí nejsou dosud shromážděny a bez jejich opatření nelze spolehlivě řízení uzavřít a ani meritorně rozhodnout. Navrhuje zamítnutí kasační stížnosti jako bezdůvodné.

f) Rozhodnutí NSS

Nejvyšší správní soud po přezkumu kasační stížnosti dospěl k závěru, že rozhodnutí krajského soudu je nezákonné z důvodu tvrzení, že skutečnosti, jež se týkají dožadání, mohou být přezkoumány v řízení o přezkumu vydaného rozhodnutí, ale tato úvaha je nesprávná, a tedy soud se nezabýval naplněním materiálních podmínek přerušeni lhůty. NSS napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení dle § 110 odst. 1 SŘS. Dle § 110 odst. 2 SŘS je krajský soud vázán právním názorem NSS v tomto rozsudku.

4.1.5.1 Zhodnocení analýzy**a) Řízení před správními orgány**

Autorka zastává názor, že Finanční úřad Ostrava I porušil svým chováním zásadu rychlosti a hospodárnosti, která je jednou ze základních zásad správního řádu. Z pohledu autorky porušil správní orgán ustanovení § 71 SŘ, který stanovuje lhůty k vydání rozhodnutí. Správní orgán je tedy povinen vydat rozhodnutí bezodkladně, ve stanovených lhůtách 30 nebo 60 dnů či lhůtě přiměřené, která není zákonem stanovena. Finanční úřad se dopouštěl porušování lhůty tím, že záměrně vytvářel prů-

tahy v řízení a tímto činem uváděl stěžovatele do stavu právní nejistoty, i když v případě stěžovatele byly vydávány výzvy k odstranění pochybností. Stěžovatel musí dle § 80 odst. 3 SŘ před uplatněním žaloby ve správním soudnictví nejdříve podat žádost k nadřízenému správnímu orgánu.

b) Řízení před soudními institucemi

Autorka je toho názoru, že žaloba podaná ke Krajskému soudu v Ostravě byla žalobou důvodnou a tedy nemělo dojít k jejímu zamítnutí. Dle autorky krajský soud špatně posoudil žalobní návrh stěžovatele, kterým se vůbec nezabýval v plném rozsahu, a to z důvodu posouzení dané věci jako činnosti správního orgánu a navržení možnosti obrany proti aktivitě správního orgánu dle § 82 a násl. SŘS žalobou proti nezákonnému zásahu, nikoliv žalobou dle § 79 a násl. SŘS. NSS dospěl ke stejnému rozhodnutí jako krajský soud, ale ovšem jenom v případě výzvy k odstranění pochybností, kterou je finančnímu úřadu vytýkána aktivita namísto nečinnosti, tedy ji nelze na základě ustanovení §79 a násl. SŘS posoudit. Co se týká dožádání v rámci řízení před finančním úřadem, dožádání staví lhůty dle pokynu D- 144, ale to pouze v případě, že se jedná o úkon v daňovém řízení, který je pro rozhodnutí nezbytný. Tedy pokud se jedná o zjišťování informací, jež jsou pro danou věc nepodstatné, jedná se v jistém smyslu o zneužití práva. Toto jednání by se dalo na základě své povahy považovat za nečinnost správního orgánu, a to z důvodu, že se ve svých důsledcích dá s nečinností srovnávat, jelikož vede k neodůvodněným průtahům k řízení. Autorka s tímto tvrzením souhlasí, a tedy se domnívá, že pokud by úkony prováděné v případě stěžovatele byly nadbytečné pro vydání platebního výměru, je třeba hodnotit postup finančního úřadu jako záměrné průtahy v řízení, kterými dochází k nečinnosti správního orgánu.

4.1.6 Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2005, sp. zn. 2 Afs 144/2004-110

Usnesení Nejvyššího správního soudu bylo vydáno v právní věci žalobce L. V. B., a. s. proti žalovanému Finančnímu úřadu v Českém Krumlově. Autorka tvrdí, že se jedná o významné a do jisté míry přelomové usnesení Nejvyššího správního soudu. NSS zde dovedl, že zásah je chápán jako velké množství faktických činností, k nimž jsou správní orgány oprávněny zvláštními zákony. Současně se také jedná o úkony neformální, jejichž podstatným znakem je to, že nejsou činěny formou rozhodnutí, přesto však jsou závazné pro osoby, vůči kterým směřují.

a) Důvodnost podání žaloby

Analyzované usnesení se od předchozích, jež se zabývaly podanou žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, zabývá žalobou proti rozhodnutí Finančního úřadu v Českém Krumlově, kterou podal žalobce L. V. B., a. s. na základě rozhodnutí finančního úřadu, jimiž zamítl námitky žalobce proti postupu konkrétních pracovníků finančního úřadu, kteří u žalobce prováděli kontrolu daně z příjmů právnických osob za rok 1997.

b) Rozhodnutí prvoinstančního soudu

Krajský soud v Českých Budějovicích žalobu zamítl, poté ovšem došlo NSS ke zrušení prvního rozsudku krajského soudu a krajský soud vydal nové rozhodnutí ve věci, jehož se týká analyzovaná kasační stížnost, s odůvodněním, že rozhodnutí o námitkách kontrolního pracovníka dle zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků není rozhodnutí předběžné povahy, jelikož předběžné rozhodnutí může být jen tam, kde je ze zákona vydáno jiné konečné rozhodnutí a o výsledku daňové kontroly se žádné rozhodnutí nevydává. Krajský soud rozhodnutí zkoumal pouze z věcné stránky, a tedy dospěl k názoru, že se v dané věci nejednalo o rozhodnutí nezákonná, neboť u žalobce nedošlo k opakované daňové kontrole a nebyla řešena otázka již dříve pravomocně rozhodnutá.

c) Účastník podává kasační stížnost k NSS

Žalobce L. V. B., a. s., podal tedy na základě nesouhlasu s opětovným rozhodnutím Krajského soudu v Českých Budějovicích kasační stížnost, a to v zákonem stanovené lhůtě.

d) Důvodnost podání kasační stížnosti

V podané kasační stížnosti žalobce napadá posouzení opakované daňové kontroly jako přípustné z pohledu krajského soudu.

e) Vyjádření protistrany ke kasační stížnosti

V analyzovaném usnesení Nejvyššího správního soudu se nevyskytuje vyjádření finančního úřadu proti kasační stížnosti, jelikož se jedná v pořadí o druhou kasační stížnost v dané věci, nachází se zde vyjádření druhého senátu NSS, který zjistit, že jeho názor je v rozporu s názorem vysloveným třetím senátem, a tedy kasační věc byla posouzena rozšířeným senátem NSS.

f) Rozhodnutí NSS

Rozšířený senát NSS dospěl k závěru, že daňovému subjektu, tedy žalobci, musí být poskytnuta soudní ochrana nejen proti nezákonným platebním výměrům, ale i proti nezákonným daňovým kontrolám a že zahájení i provádění daňové kontroly může být podle okolností nezákonným zásahem, proti kterému je možno použít žaloby dle § 82 a násl. SŘS, ovšem až po vyčerpání prostředků v rámci správního řízení, tedy námitky dle § 16 odst. 4 písm. d) daňového řádu. Rozšířený senát NSS rozhodl v souladu s ustanovením § 71 odst. 1 Jednacího řádu usnesením a vrací věc druhému senátu, který v ní musí rozhodnout v souladu s názorem senátu rozšířeného.

4.1.6.1 *Zhodnocení analýzy*

a) **Řízení před správními orgány**

Autorka nemůže na základě analyzovaného usnesení posoudit, v čem spočívalo konkrétní jednání pracovníků Finančního úřadu v Českém Krumlově z důvodu toho, že jednání není součástí analyzovaného usnesení. Pokud by ovšem v případě žalobce docházelo k opakovaným a nepřiměřeným daňovým kontrolám, jež by neměly zákonný podklad, autorka se přiklání k názoru NSS, že tento zásah je zásahem nezákonným a lze vůči němu využít žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu dle § 82 a násl. SŘS.

b) **Řízení před soudními institucemi**

Dle autorky v řízení před krajským soudem, který žalobu na základě svého uvážení zamítl, měl soud také zvážit, zda rozhodnutí o námitkách není nástrojem ochrany a nápravy před nezákonným zásahem, ke kterému mohlo v případě daňové kontroly dojít. Daňový subjekt má dle daňového řádu právo podat námitky proti postupu pracovníka správce daně, ty jsou poté vyhodnoceny nadřízeným subjektem pracovníka, proti kterému námitky směřují. Výsledek hodnocení je posléze sdělen navrhovateli. Pokud by bylo umožněno se subjektu bránit až v žalobě směřující proti rozhodnutí o daňové povinnosti, znamenalo by to odepření soudní ochrany daňovému subjektu a porušení jeho základních práv a svobod. Za nezákonnou daňovou kontrolu NSS považuje kontrolu opakovanou v rámci stejného předmětu řízení, prováděnou v době, kdy již uplynula lhůta k vyměření daně, či kontrolu, v jejímž průběhu dochází k nezákonnému postupu pracovníka správce daně. Proti tomuto jednání stanovuje NSS i prostředek ochrany, a to právě žalobu dle § 82 a násl. SŘS. V souvislosti s charakteristikou daňové kontroly vymezil NSS pojem zásahu správ-

ního orgánu ve smyslu § 82 SŘS jako zásah nezákonný, který porušuje subjektivní právo žalobce. Pod pojem zásahu spadá velký množství faktických činností správních orgánů, ke kterým jsou oprávněny na základě zákona. Jedná se o úkony neformální, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale i přesto jsou závazné pro osoby, vůči nimž jsou směřovány. Tyto osoby jsou povinny na jejich základě něco konat, něčeho se zdržet nebo nějaké jednání strpět. Ustanovení § 85 SŘS nelze také vykládat v jeho absolutním slova smyslu, pouze požaduje po subjektu, jenž žaloby využije, aby došlo k využití jiného právního prostředku v rámci správního řízení, pokud mu jej zákon poskytuje a po jeho bezvýznamném využití se může obrátit na soud. V analyzovaném případě jsou tímto prostředkem námitky proti postupu pracovníka správce daně. NSS dále konstatoval, že v rámci nezákonné daňové kontroly žaloba podle § 65 odst. 1 neslouží jako soudní ochrana, jelikož by se vylučovala s použitím žaloby proti nezákonnému zásahu. Usnesením, došlo také na základě analogie práva ke stanovení lhůty pro vydání rozhodnutí o námitkách daňového subjektu, jako lhůty bezodkladné, nejdéle však lhůty třiceti dnů ode dne podání námítky, po jejím uplynutí se lze bránit podáním žaloby.

4.1.7 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. března 2005, sp. zn. 2 Aps 1/2005- 65

Rozsudek Nejvyššího správního soudu se týká právní věci žalobce P. P proti žalovanému Úřadu městské části Praha 16. Autorka spatřuje význam tohoto rozhodnutí ve stanovení šesti podmínek, jež musí být kumulativně splněny, aby žaloba proti zásahu správního orgánu mohla být považována za důvodnou.

a) Důvodnost podání žaloby proti nezákonnému zásahu

Žalobce P. P se domáhal podáním žaloby vyslovení nezákonnosti výzvy Úřadu městské části Praha 16, která obsahovala příkaz, aby žalobce neprodleně odevzdal cestovní pasy, a také aby bylo na základě soudního rozhodnutí zakázáno úřadu, aby tímto způsobem pokračoval v porušování základního práva žalobce na svobodné opuštění České republiky a žalobcova základního práva na ochranu soukromého a rodinného života. Žalobou mělo dojít také k vyslovení zákazu, aby úřad nesměl zdržet cestovní pasy žalobce a žalobci přikazovat nebo jej jinak donucovat neprodleně odevzdat cestovní pasy.

b) Rozhodnutí prvoinstančního soudu

Městský soud v Praze žalobu v bodě nezákonnosti výzvy odmítl a v následné části byla žaloba rozsudkem městského soudu zamítnuta. Jako důvody pro dané rozhodnutí uvedl, že žaloba o vyslovení nezákonnosti určitého úkonu správního orgánu je nepřijatelná dle § 85 SŘS, neboť soud nemá pravomoc vyslovovat nezákonnost úkonu správního orgánu, a to ani ve smyslu § 82 OSŘ. Dále uvedl, že žalobce není výzvou přímo zkrácen ve svých právech, jelikož se jedná pouze o výzvu k dobrovolnému odevzdání cestovních dokladů.

c) Účastník podává kasační stížnost k NSS

Na základě vydaného rozhodnutí Městského soudu v Praze podal stěžovatel P. P. kasační stížnost v zákonem stanovené lhůtě s odkazem na ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), d), e) SŘS.

d) Důvodnost podání kasační stížnosti

Jako důvod stížnosti uvádí zmatečnost jednání městského soudu, kdy teprve po upřesnění stěžovatelem došlo k pochopení soudu, že předmětem žaloby je úkon správního orgánu podle § 82 SŘS. Domnívá se, že výzvou k neprodlenému odevzdání cestovních pasů, byl přímo zkrácen na svých základních právech a svobodách zaručených čl. 14 odst. 2 a 3 LZPS. Poukázal na to, že mu při nesplnění výzvy může být uložena pokuta, může být postižen pro přestupek a že mu mohou být jeho cestovní pasy zadrženy. Dále upozorňuje na to, že mu výzva zasáhla do práv, kdy následkem zásahu je omezení svobody pohybu a pobytu, a je tedy oprávněn domáhat se ochrany bez toho, aby vyčkával, až bude tento příkaz vykonán.

e) Vyjádření protistrany ke kasační stížnosti

Městský úřad v Praze navrhl zamítnutí kasační stížnosti pro její nedůvodnost, jelikož k zahájení řízení došlo na základě splnění zákonných podmínek potřebných k zahájení řízení o odnětí soudních dokladů. Městský úřad není oprávněn posuzovat správnost postupu soudního exekutora, jestliže navrhne odnětí pasu, ale pouze zjistit, zda jsou k tomuto postupu splněny zákonné podmínky.

f) Rozhodnutí NSS

Nejvyšší správní soud stanovil, že kasační stížnost je dle § 102 a násl. SŘS přípustná. NSS je vázán rozsahem a důvody uvedenými v podané kasační stížnosti na základě ustanovení § 109 odst. 2 a 3 SŘS. Přistoupil tedy k jejímu přezkumu a dospěl k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná. Pokud nedojde ke splnění kumulativně formulovaných podmínek důvodnosti ochrany podle § 82 SŘS, je nutno tuto ochra-

nu odepřít a přistoupit k zamítnutí žaloby. Lze tedy konstatovat, že Městský soud v Praze zcela důvodně z části odmítl a z části zamítl žalobu stěžovatele, a tedy NSS zamítl jako nedůvodnou také kasační stížnost dle § 110 odst. 1 SŘS.

4.1.7.1 *Zhodnocení analýzy*

a) **Řízení před správními orgány**

Procedura odnímání cestovních dokladů je stanovena § 24 odst. 2 až 5 zákona o cestovních dokladech, kde je uvedeno, že bylo-li rozhodnuto či lze důvodně očekávat, že k tomuto rozhodnutí dojde, může cestovní doklad zadržet orgán příslušný k vydávání cestovních dokladů, policie anebo jiný orgán činný v trestním řízení. Orgán, který doklad zadrží, je povinen vydat držiteli potvrzení o jeho zadržení a bezodkladně poslat doklad orgánu příslušnému k jeho vydání, a to s důvodem jeho zadržení. Ten do 15 dní rozhodne, zda bude cestovní doklad zadržovat, nebo jej vrátí jeho držiteli. Žádost některého s oprávněných subjektů tedy vede k zahájení řízení před správním orgánem. V analyzovaném rozsudku došlo k podání žádosti soudním exekutorem o odnětí cestovních dokladů stěžovatele, která byla dle Úřadu městské části Praha 16 podána oprávněným subjektem, a tedy zahájil správní řízení, v jehož rámci byla stěžovateli doručena výzva, aby neprodleně odevzdal specifikované pasy. Autorka se domnívá, že na základě zjištěných skutkových okolností městský úřad postupoval zcela správně, tak jak mu zákon v daném případě ukládá, a tedy nespátřuje opodstatněnost žaloby podané stěžovatelem.

b) **Řízení před soudními institucemi**

Autorka se přiklání k rozhodnutí Městského soudu v Praze, že stěžovatel výzvou není přímo zkrácen ve svých právech, jelikož se nejedná o aktivní zásah správního orgánu, ale pouze o výzvu k jeho dobrovolnému odevzdání, a tedy dle autorky nedochází k přímému zásahu do stěžovatelových základních práv, jelikož se na právech stěžovatele v důsledku výzvy nic nezměnilo. Řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu je postaveno na koncepci ochrany před zásahem, který trvá, jehož důsledky trvají, nebo u něhož hrozí opakování. Zákon nezahrnuje ochranu před neexistujícími zásahy, ke kterým došlo například v minulosti, nebo jenž mohou nastat v budoucnu. Ochrana dle § 82 a násl. SŘS je důvodná tehdy, jsou-li zároveň splněny následující podmínky: Žalobce musí být **přímo (1.) zkrácen na svých právech (2.) nezákonným (3.) zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4.), a**

byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5), kdy zásah v širším slova smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování zásahu (6.). Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu dle § 82 a násl. SŘS poskytnout. Tedy výzvu k odevzdání cestovních dokladů dle názoru autorky nelze označit jako zásah v širším slova smyslu, jelikož v daném případě nedošlo k zadržení dokladů, tedy ani k samotnému zásahu, jenž trvá, a tedy nejsou splněny stanovené podmínky NSS charakterizující zásah správního orgánu a v konečném důsledku nelze využít žaloby dle § 82 a násl. SŘS.

4.2 Aktuální právní úprava ochrany před nečinností veřejné správy

Ne vždy dochází správními orgány k dodržení postupu při vydávání rozhodnutí. Může se stát, že správní orgán nedodrží lhůtu stanovenou k vydání rozhodnutí nebo také může nastat situace, kdy je v dané věci absolutně nečinný. Tímto postupem správní orgán narušuje především zásadu rychlosti správního řízení či zásadu zákonnosti, a také mnohé další základní zásady činnosti veřejné správy. Na základě těchto porušení se účastníci řízení obrací na nadřízené správní orgány či soudy s žádostí o pomoc.

Pro oblast řízení správních orgánů je právní úprava obsažena v zákonu č. 500/2004 Sb., správním řádu, který nabyl účinnosti 1. ledna 2006. Správní řád obsahuje v hlavě VII. ustanovení § 80, jenž se zaměřuje na poskytnutí ochrany účastníkům řízení před nezákonnou nečinností správních orgánů. Jsou zde stanoveny možnosti postupu, které učiní nadřízený správní orgán, pokud daný správní orgán nevydá meritorní rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě nebo nedojde-li k zahájení řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se správní orgán dozvěděl o skutečnostech rozhodných pro zahájení řízení. Tyto formy nápravy jsou poskytovány správním řádem, tedy pokud se správní orgán dopouští průtahů v řízení.

Pro oblast soudních institucí je základním dokumentem, v němž je obsažena právní úprava pravomoci a příslušnosti soudů a jejich postupů, zákon č. 150/2002 Sb., správní řád soudní, který nabyl účinnosti 1. ledna 2003. Tento zákon obsahuje prostředky soudní ochrany před nezákonnou nečinností správních orgánů. Úkolem soudů I. stupně je vydání rozhodnutí, zda správní orgány jednaly ve věci dle zákonem stanovených postupů a jejich rozhodnutí byla vydána na základě uvedených podkladů a důkazů. V případě negativního působení správních orgánů, vydají soudy I. stupně rozhodnutí, ve kterém udělí povinnost správnímu orgánu v dané věci jednat. Nejvyšší správní soud se poté již nezabývá samotnou nečinností

správních orgánů, ale působí jako orgán kontrolní, tedy provádí kontrolu zákonnosti postupů soudů I. stupně při vydávání rozhodnutí. Na základě novely SŘS z 1. ledna 2012, dochází k podávání kasačních stížností přímo k Nejvyššímu správnímu soudu bez využití soudů první instance.

5 NÁVRHY DE LEGE FERENDA

Veřejná správa je významnou součástí systému organizace veřejné moci, od které se očekává aktivní chování správních orgánů při jejich činnosti. Opakem tohoto chování je tedy nečinnost správních orgánů, která bývá označována za jev negativní, nežádoucí, tedy protiprávní. I když došlo k posunu v právní úpravě dané problematiky, nečinnost veřejné správy byla, je a bude součástí dění ve veřejné správě. Autorka se domnívá, že je třeba z pohledu *de lege ferenda* se zaměřit na vytvoření dostatečné právní ochrany, která bude chránit subjektivní práva účastníků a jejichž východisko spatřuje v účinné a kvalitní legislativě.

Autorka v této oblasti hodnotí jako pozitivní krok přijetí správního řádu, správního řádu soudního jejich novelizace a také novelizace ostatních zákonů souvisejících s danou problematikou. Ochrana proti nečinnosti veřejné správy obsažená v právních dokumentech by dle autorky měla zaujímat především funkci ochrannou a preventivní.

Na základě analyzovaných rozhodnutí autorka vidí velké pozitivum v instituci Nejvyššího správního soudu, který napomáhá dotváření právní úpravy ochrany před nečinností a k vyjasnění nejasností, které v oblasti dané problematiky mnohdy nastávají. V mnohých případech dochází k odlišnému stanovisku soudů I. stupně a Nejvyššího správního soudu. Autorka připisuje tento jev již samotnému nedostatku ve vymezení pojmu nečinnosti či nedostatečně určeným vzájemným vztahům mezi jednotlivými úrovněmi právní ochrany proti nečinnosti. Proto by dle názoru autorky mělo dojít k přesnému určení podmínek využití jednotlivých institutů poskytujících ochranu subjektivním právům účastníků řízení.

Občané se s nečinností správních orgánů mohou setkat při každodenním jednání, které činní v rámci svého působení ve veřejné správě. Autorka se ztotožňuje s autory, kteří vidí příčiny této nečinnosti nejen v nedostatečné legislativní úpravě, ale také v nedostatečném zajištění veřejné správy, a to jak zajištěním finančním, tak materiálním či personálním. V mezích správního řádu připisuje autorka velký význam ustanovení § 80 SŘ, který vymezuje opatření proti nečinnosti. Následně správní řád soudní poskytuje možnost podat žalobu proti nečinnosti správního orgánu, který nepostupuje v řízení tak, jak je mu zákonem určeno. Z analýzy rozsudku NSS ze dne 18. října 2007, sp. Zn. 7 Ans 1/2007 vyplývá, že před uplatněním zmíněné žaloby, musí dojít k vyčerpání procesních prostředků ochrany proti nečinnosti ve správním řízení, tedy podání návrhu nadřízenému správnímu orgánu dle § 80 odst. 3 SŘ. Jak již bylo uvedeno výše, při více stupních právní ochrany, může dojít

k situacím, kdy vzájemné působení na jednotlivých stupních ochrany může být i kontra-
produktivní a ne ve všech případech vést ku prospěchu subjektu, do jehož práv bylo zasa-
ženo. Autorka vidí východisko v upřesnění podmínek využití jednotlivých institutů ochra-
ny.

Analýzou bylo také zjištěno, že velkým problémem v oblasti nečinnosti správních orgánů
je nedodržování lhůt v řízení ze strany správních orgánů a jejich neurčité vymezení ze stra-
ny zákonodárce. Tímto dochází k porušování zásady rychlosti a zásady zákonnosti, kdy
účastníci správního řízení nemohou s přesností určit dobu, kdy by rozhodnutí mělo být
vydáno. Úprava lhůt je obsažena v § 71 SŘ a dle názoru autorky je neurčitá úprava termi-
nologie „bez zbytečného odkladu“, či „době nutné“ nedostačující.

Autorka se domnívá, že by možným řešením mohlo být stanovení konkrétní doby, nahra-
zující termín bezodkladně, do kdy by správní orgán byl nucen vydat rozhodnutí ve věcech
jednoduchých. Autorka považuje za minimální dobu adekvátní k přijetí rozhodnutí, dobu
10 dnů, která dle ní náležitě vystihuje dobu bezodkladnou a také potřebnou ke zjištění roz-
hodných skutečností vedoucích k vydání rozhodnutí. Tato doba by se dále odvíjela od sa-
motných okolností případu. S problematikou lhůt souvisí také označení „doba nutná“, která
by dle názoru autorky měla být nahrazena konkrétně určenou maximální dobou pro vydání
rozhodnutí, na jejímž základě by došlo k objasnění momentu, kdy se aktivní činnost správ-
ního orgánu mění na nečinnost. Autorka se domnívá, že jako doba maximální pro vydání
rozhodnutí je doba 90 dnů, ve která by mělo dojít k vypracování znaleckých posudků a
jiných náležitostí potřebných k rozhodnutí správního orgánu. Naopak účastníkovi by po-
skytla právní jistotu, že projednávaná věc bude ve stanovené lhůtě rozhodnuta a v případě
jejího nedodržení může uplatnit adekvátní obranu svých subjektivních práv.

Další problém, jenž autorka spatřuje, je nepřesnost určení, kolikrát je možno tuto dobu
prodloužit a konkrétní vymezení termínu lhůty přiměřené. Tímto by bylo předcházeno si-
tuacím, kdy správní orgán lhůtu bezdůvodně prodlužuje, a to již poněkolkráté. Jak vyplývá
z analýzy rozsudků NSS, soud není oprávněn určit, jakým způsobem má být správní orgán
činný, ale rozsudkem NSS ze dne 20. srpna 2009, sp. Zn. 7Ans 2/2009, bylo NSS stanove-
no, že i záměrné protahování řízení správním orgánem je nečinností veřejné správy. Autor-
ka navrhuje stanovení možnosti dvojího prodloužení lhůty, jímž by se zamezilo využívání
prodloužení správním orgánem ke svému prospěchu. Na základě stanovení možnosti dvo-
jího prodloužení lhůty, by došlo k odstranění situací, kdy správní orgán prodlouží danou

lhůty například čtyřikrát a účastník řízení, o jehož věci je rozhodováno, nemůže s jistotou říci, kdy k samotnému vydání rozhodnutí správní orgán dospěje.

Autorka se domnívá, že pokud by došlo k vyjasnění neurčitosti terminologie, která se v problematice nečinnosti vyskytuje již u samotného základního pojmu nečinnosti a v mnohých dalších případech, k ujasnění vzájemného fungování institutů ochrany a v neposlední řadě ke stanovení pevných lhůt pro vydávání rozhodnutí ve správním řízení, došlo by tím ke zkvalitnění nejen ochrany před nezákonnou nečinností veřejné správy, ale bylo by to přínosem pro celou právní úpravu dané problematiky.

ZÁVĚR

Nečinnost veřejné správy je třeba považovat za reálně existující, významný jev v oblasti správního práva i správní praxe. Nečinnost orgánů veřejné správy působí jako protiklad činnosti veřejné správy považující za službu občanům, tedy jako jev v negativním slova smyslu a jev protiprávní. Předpokladem k odstranění této problematiky je vymezení pojmu nečinnosti a vysvětlení příčin vedoucích k jeho vzniku. Pro jeho odstranění je velmi důležité zkvalitnění právní úpravy stávajících prostředků ochrany působících proti nečinnosti veřejné správy.

Jedním z hlavních cílů bakalářské práce bylo poskytnutí přehledu možností ochrany v oblasti nezákonné nečinnosti veřejné správy. Autorka se domnívá, že tento cíl práce byl naplněn. Nezákonná nečinnost se projevuje především průtahy v řízení před správními orgány a prodlužováním zákonem stanovených lhůt, tímto dochází k porušování zásady zákonnosti a rychlosti řízení.

Obranu ve správním řízení poskytuje § 80 správního řádu, jenž upravuje problematiku opatření proti nečinnosti veřejné správy, která jsou využívána jako opatření, jež může účastník správního řízení využít ke své ochraně, aniž by docházelo k přetěžování soudních institucí, tedy lze říci, že plní funkci předběžné ochrany.

Jako následná pomoc při nečinnosti správních orgánů se nabízí využití žaloby proti nečinnosti správních orgánů, kterou poskytuje správní řád soudní v § 79. Tato žaloba se podává k soudům I. stupně, tedy soudům krajským. K tomu abychom této žaloby mohli využít je předpokladem vyčerpání všech prostředků ochrany proti nečinnosti u příslušných správních orgánů. Pokud nedosáhneme požadovaného výsledku u soudů první instance, můžeme se obrátit podáním kasační stížnosti k Nejvyššímu správnímu soudu.

Jako další cíl byla stanovena analýza stěžejních soudních rozhodnutí Nejvyššího správního soudu zvolených autorkou práce a následné vyhodnocení poznatků, ke kterým autorka analýzou jednotlivých rozhodnutí dospěla. Celkem bylo analyzováno 7 rozsudků nejvyššího správního soudu.

Na základě analýzy autorka připisuje nezpochybnitelně významnou roli Nejvyššímu správnímu soudu, který svými rozsudky přináší ujasnění problematiky tam, kde je zákonná úprava nezákonné nečinnosti nedostačující nebo nejasná.

Analýzou soudních rozhodnutí Nejvyššího správního soudu došlo k vyslovení závěru, jak interpretovat pojem zásahu správního orgánu, tedy jak by měl být tento pojem chápán správními orgány i veřejností. Bylo dospěno k určení podmínek, které musí žaloba proti zásahu správního orgánu obsahovat, aby byla považována za důvodnou. Také ke stanovení podmínek podstatných k tomu, aby bylo vydáno rozhodnutí v soudním řízení. Je tedy třeba, aby stav nečinnosti během vydávání soudního rozhodnutí stále trval, jinak dochází k vydání rozhodnutí bezpředmětného. Z analýzy vyplývá, že i záměrné protahování řízení nesmyslnými a neúčelnými úkony správního orgánu je považováno za formu nečinnosti. Před použitím žalob ve správním soudnictví je nezbytné vyčerpat procesní prostředky nápravy, které jsou poskytovány v rámci řízení před správními orgány. V případě podání žaloby proti nečinnosti je čistě na žalobci, aby označil správní orgán, po kterém žádá vynešení rozhodnutí v dané věci, jelikož dojde-li k označení orgánu, jenž tuto pravomoc nemá, dojde k zamítnutí podané žaloby. Na základě analýzy bylo také dospěno k závěru, že soud není oprávněn určovat, jakým způsobem má být správní orgán činný, je mu pouze umožněno uložit povinnost správnímu orgánu v dané věci vydat rozhodnutí.

Autorka na základě informací o dané problematice a analýzy vybraných rozsudků Nejvyššího správního soudu nachází největší problém v neurčitosti stanovaných lhůt pro vydávání rozhodnutí správním orgánem, jejichž překročení je jednou z forem nečinnosti veřejné správy vedoucí především k porušení zásady zákonnosti a zásady rychlosti správního řízení, na nichž je postaven správní řád. Součástí doporučení *de lege ferenda* byla tedy autorkou navržena jejich možná úprava.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

COUNCIL OF EUROPE, 2007. Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy Rec(2007)7 o dobré veřejné správě: Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration[online]. [cit. 2017-03-09]. Dostupné z: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877>

ČESKO, 1992. *Zákon č. 2/1993 Sb. Usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky.* In: Sbíрка zákonů České republiky. Částka 1, s. 22. Dostupný také z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirkazakonu/SearchResult.aspx?q=2/1993&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy

ČESKO, 1993. *Zákon č. 1/1993 Sb. ze dne 16. prosince 1992, Ústava České republiky.* In: Sbíрка zákonů České republiky. Částka 1, s. 7. Dostupný také z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=1/1993&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy

ČESKO, 1999. *Zákon č. 349/1999 Sb. ze dne 8. prosince 1999, o Veřejném ochránci práv, účinnost od 28. února 2000,* In: Beck-online [online]. [cit. 2017-3-27]. Dostupné také z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mjzhe4v6mzuhewtcmy>

ČESKO, 2002. *Zákon č. 150/2002 Sb. ze dne 21. března 2002, soudní řád správní, účinnost od 1. ledna 2003,* In: Beck-online [online]. [cit. 2017-3-29]. Dostupné také z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mrqgazf6mjvgawteoi>

ČESKO, 2004. *Zákon č. 500/2004 Sb. ze dne 24. června 2004, správní řád.* In: Sbíрка zákonů České republiky. Částka 174, s. 9782-9783. Dostupný také z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=500/2004&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy

FRUMAROVÁ, Kateřina, 2003. Ústavní stížnost pro nezákonnou nečinnost orgánů veřejné správy. *Právní rádce.* Praha: Economia, č. 9, s. 38-43.

FRUMAROVÁ, Kateřina, 2005. *Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu.* Praha: Linde, 246 s. ISBN 80-7201-505-2.

FRUMAROVÁ, Kateřina, 2012a. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 323 s. ISBN 978-80-87576-22-9.

FRUMAROVÁ, Kateřina, 2012b. Stížnosti jako právní prostředek ochrany před nečinností. In KADEČKA, Stanislav a kol. *Nečinnost ve veřejné správě*. Praha: Kancelář veřejného ochránce práv a Wolters Kluwer ČR, s. 64 – 73.

HENDRYCH, Dušan a kolektiv, 2009. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 875 s. ISBN 978-80-7400-049-2.

HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ, 2015. *Správní právo procesní*. 5., aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Leges, 390 s. ISBN 978-80-7502-071-0.

KOLMAN, Petr, 2012. Vybrané aspekty ochrany před nečinností ve správním procesu. In KADEČKA, Stanislav a kol. *Nečinnost ve veřejné správě*. Praha: Kancelář veřejného ochránce práv a Wolters Kluwer ČR, s. 74-82.

MATES, Pavel, 2009. Ochrana před nečinností ve správním řízení. In KADEČKA, Stanislav, MAREK, David (eds). *Nový správní řád v praxi krajských úřadů II*. Plzeň: Aleš Čeněk, s. 95 – 105.

MOCEK, Miroslav, 2012. K některým aspektům právní úpravy řešení nečinnosti správního orgánu, zejména dle správního řádu. In KADEČKA, Stanislav a kol. *Nečinnost ve veřejné správě*. Praha: Kancelář veřejného ochránce práv a Wolters Kluwer ČR, s. 88-103.

MOLEK, Pavel, 2012. *Právo na spravedlivý proces*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika. Lidská práva, 576 s. ISBN 978-80-7357-748-3.

Nejvyšší správní soud ČR, ©2003-2010 [online]. Nejvyšší správní soud ČR [cit. 2017-03-19]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Uvod/art/1>

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD ČR, 2004a. *Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 4. listopadu 2004, sp. zn. 3 Ans 2/2004*. Nejvyšší správní soud ČR [online]. Nejvyšší správní soud ČR, © 2003 – 2010 [cit. 2017-04-08]. Dostupné z:

http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2004/0002_3Ans_0400060A_prevedeno.pdf

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD ČR, 2004b. *Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 30. září 2004, sp. zn. 7 Afs 33/2003*. Nejvyšší správní soud ČR [online]. Nejvyšší správní soud ČR, © 2003 – 2010 [cit. 2017-04-08]. Dostupné z:

http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2003/0033_7Afs_0300080A_prevedeno.pdf

f

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD ČR, 2005a. *Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 17. března 2005, sp. zn. 2 Aps 1/2005*. Nejvyšší správní soud ČR [online]. Nejvyšší správní soud ČR, © 2003 – 2010 [cit. 2017-04-08]. Dostupné z:

http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2005/0001_2Aps_0500065A_prevedeno.pdf

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD ČR, 2005b. *Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 31. srpna 2005, sp. zn. 2 Afs 144/2004*. Nejvyšší správní soud ČR [online]. Nejvyšší správní soud ČR, © 2003 – 2010 [cit. 2017-04-08]. Dostupné z:

http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2004/0144_2Afs_0400110A_prevedeno.pdf

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD ČR, 2007. *Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 18. října 2007, sp. zn. 7 Ans 1/2007*. Nejvyšší správní soud ČR [online]. Nejvyšší správní soud ČR, © 2003 – 2010 [cit. 2017-04-08]. Dostupné z:

http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2007/0001_7Ans_0700100A_prevedeno.pdf

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD ČR, 2008. *Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 25. června 2008, sp. zn. 1 Ans 4/2008*. Nejvyšší správní soud ČR [online]. Nejvyšší správní soud ČR, © 2003 – 2010 [cit. 2017-04-08]. Dostupné z:

http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2008/0004_1Ans_0800062A_prevedeno.pdf

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD ČR, 2009. *Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 20. srpna 2009, sp. zn. 7 Ans 2/2009*. Nejvyšší správní soud ČR [online]. Nejvyšší správní soud ČR, © 2003 – 2010 [cit. 2017-04-08]. Dostupné z:

http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/0002_7Ans_0900038A_prevedeno.pdf

PRŮCHA, Petr, 2004. *Veřejná správa a samospráva*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 241 s. ISBN 80-86775-03-8.

PRŮCHA, Petr, 2012. Prostředky obrany před nečinností podle správního řádu. In KADEČKA, Stanislav a kol. *Nečinnost ve veřejné správě*. Praha: Kancelář veřejného ochránce práv a Wolters Kluwer ČR, s. 57-63.

PRŮCHA, Petr, 2014. *Veřejná správa a správní právo*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 303 s. ISBN 978-80-86775-29-6.

PRŮCHA, Petr, 2015. Správní řád s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1. 6. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 496 stran. ISBN 978-80-7502-051-2.

SEITLOVÁ, Jitka, 2012. Předcházení nečinnosti v oblasti státní správy. In KADEČKA, Stanislav a kol. *Nečinnost ve veřejné správě*. Praha: Kancelář veřejného ochránce práv a Wolters Kluwer ČR, s. 108-118.

SKULOVÁ, Soňa, Petr PRŮCHA, Petr HAVLAN, Jana JURNÍKOVÁ a Stanislav KADEČKA, 2008. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 432 s. ISBN 978-80-7380-110-6.

SLÁDEČEK, Vladimír, 2009. *Obecné správní právo*. 2. vyd. Praha: ASPI- Wolters Kluwer, 464 s. ISBN 978-80-7357-382-9.

SLÁDEČEK, Vladimír, 2013. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 497 s. ISBN 978-80-7478-002-8.

TĚMÍN, Tomáš, 2004. Žaloba proti nečinnosti správního orgánu. *Bulletin advokacie* [online]. roč. 2004, č. 3, s. 26 [2017-04-09]. Dostupné také z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nrptembqgrpweyk7gnpxg5dsl4zdm&groupIndex=4&rowIndex=0>

SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK

- § Paragraf
- SŘ zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
- SŘS Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
- NSS Nejvyšší správní soud
- LZPS Listina základní práv a svobod

SEZNAM OBRÁZKŮ

<i>Obr. 1 Řízení o návrhu stanovení lhůt krajskému soudu (vlastní zpracování)</i>	21
<i>Obr. 2 Řízení o návrhu stanovení lhůt pro NSS (vlastní zpracování).....</i>	21
<i>Obr. 3 Kasační stížnost ve věci ochrany proti nečinnosti správního orgánu</i>	35

SEZNAM TABULEK

<i>Tab. 1 Statistické údaje (Nejvyšší správní soud, © 2003 – 2010)</i>	20
--	----