

UNIVERZITA KARLOVA
Právnická fakulta

Petra Homolová

**Rozhodnutí, zásah a nečinnost správního orgánu
v soudním řádu správním a volba žalobního typu**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Josef Vedral, Ph.D.

Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 2. 4. 2021

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 140 456 znaků včetně mezer.

Petra Homolová

V Praze dne 2. dubna 2021

Poděkování

Děkuji vedoucímu JUDr. Josefu Vedralovi, Ph.D. za cenné připomínky a čas, který této práci věnoval.

Obsah

Úvod.....	1
1 Správní soudnictví v letech 1992–2002 a úvod do problematiky	3
2 <i>Rozhodnutí</i> správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s.....	7
2.1 Žaloba proti rozhodnutí (§ 65 a násl. s. ř. s.).....	7
2.2 <i>Rozhodnutí</i> ve smyslu soudního řádu správního; přehled přístupů	8
2.2.1 Materiální pojetí	8
2.2.2 Materiálně-formální pojetí	11
3 <i>Zásah</i> správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s.....	13
3.1 Zásahová žaloba (§ 82 a násl. s. ř. s.).....	13
3.2 <i>Zásah</i> vs. <i>rozhodnutí</i> podle soudního řádu správního	13
3.3 Shrnutí	25
4 <i>Nečinnost</i> správního orgánu ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s.....	28
4.1 Nečinnostní žaloba (§ 79 a násl. s. ř. s.).....	28
4.2 <i>Rozhodnutí</i> vs. <i>nečinnost</i> podle soudního řádu správního.....	28
4.2.1 Přehled.....	28
4.2.2 Shrnutí	34
4.3 <i>Nečinnost</i> vs. <i>zásah</i> podle soudního řádu správního	36
4.3.1 Přehled.....	36
4.3.2 Shrnutí	39
5 Úvahy o usnadnění postavení žalobce	42
5.1 Přístup soudů	42
5.2 Sjednocení vymezení <i>rozhodnutí</i> ve správním řádu a v soudním řádu správním	44
5.3 Sloučení žalobních typů.....	46
Závěr.....	48
Seznam použitých zdrojů	51
Abstrakt	57
Abstract	58

Seznam použitých zkratek

žaloba proti rozhodnutí	žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s.
zásahová žaloba	žaloba proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s.
nečinnostní žaloba	žaloba proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s.
Listina	Listina základních práv a svobod, [usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky]
Ústava	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
Úmluva	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, [sdělení č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazující]
s. ř. s. / soudní řád správní	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
s. ř. / správní řád	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
o. s. ř. / občanský soudní řád	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
zákon č. 151/2002 Sb.	zákon č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního
zákon č. 519/1991 Sb.	zákon č. 519/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád
zákon č. 412/2005 Sb.	zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti
stavební zákon	zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu
zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci	zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem

školský zákon	zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání
rozpočtová pravidla	zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech
zákon o státním zastupitelství	zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství
zákon o pozemních komunikacích	zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích
zákon o právu na informace o životním prostředí	zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí
zákon o svobodném přístupu k informacím	zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
daňový řád	zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád
cizinecký zákon	zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky
ÚS	Ústavní soud ČR
RS NSS	rozšířený senát Nejvyššího správního soudu
NSS	Nejvyšší správní soud

Úvod

Nabytím účinnosti soudního řádu správního (1. 1. 2003) došlo k rozšíření okruhu žalob poskytujících ochranu veřejným subjektivním právům v rámci správního soudnictví. Těm dominují žaloba proti rozhodnutí (§ 65 a násl. s. ř. s.), nečinnostní žaloba (§ 79 a násl. s. ř. s.) a zásahová žaloba (§ 82 a násl. s. ř. s.); zákonodárce přistoupil k formulaci nové úpravy tak, aby nahradil konstrukci jediné žaloby zakotvené v tehdejší části páte o. s. ř. (1992–2002). Od tohoto okamžiku žalobce volí příslušnou žalobu v závislosti na povaze úkonu, jehož přezkumu se domáhá, případně úkonu, který nebyl správním orgánem (v rozporu se zákonem stanovenou povinností konat) proveden. Oblast správního soudnictví se tímto krokem dočkala propracované právní úpravy, přičemž rozsah ochrany žalobce byl značně rozšířen.

Stávající úprava správního soudnictví nicméně postrádá potřebné důkladné vymezení klíčových pojmů, které určují věcný rámec každé z uvedených žalob, tj. *rozhodnutí*, *zásahu* a *nečinnosti*. Žalobce totiž v praktické rovině posuzuje, zda úkon naplňuje znaky *rozhodnutí* či *zásahu* ve smyslu soudního řádu správního. Při *nečinnosti* správního orgánu zase zkoumá povahu úkonu, který nebyl proveden, neboť v takovém případě volí mezi nečinnostní a zásahovou žalobou. V důsledku absence přesného vymezení těchto pojmů dochází k nalézání jejich podstatných znaků prostřednictvím výkladu, který však provádějí soudy v rámci rozhodovací činnosti. Žalobce se tak při volbě žaloby musí orientovat v příslušné judikatuře, která však není v odpovědi na otázku, jaké znaky spolehlivě odlišují *rozhodnutí* od *zásahu*, konzistentní. V případě *nečinnosti* se zase nabízí otázka: pokud nelze uspokojivě vymezit *rozhodnutí* a *zásah* ve smyslu soudního řádu správního, lze potom jednoznačně určit odpovídající žalobu, pokud správní orgán v rozporu se zákonem stanovenou povinností nekoná?

Cílem této diplomové práce je proto poskytnout určitý vhled do problematiky přesahů uvedených žalobních typů, které vznikají v důsledku nedůsledného vymezení *rozhodnutí*, *zásahu* a *nečinnosti*. Ambicí této práce není podat vyčerpávající výklad o každé ze tří žalob, nýbrž pokusit se postihnout problémové aspekty související s interpretací těchto stěžejních pojmů. Pozornost je proto zaměřena na analýzu judikatury Nejvyššího správního soudu, především dílčích usnesení rozšířeného senátu, která se problematikou neostrých hranic uvedených žalob již několikrát zabývala. V této souvislosti je poukázáno na názory zastávané vybranými představiteli odborné veřejnosti; někteří volají po změně stávající právní úpravy, jiní podrobují kritice závěry vyplývající z příslušné judikatury.

Diplomová práce je rozčleněna do pěti částí: první část se stručně věnuje historickému kontextu se zaměřením na úpravu správního soudnictví od přijetí Listiny základních práv a svobod do nabytí účinnosti soudního řádu správního. Následující tři části jsou věnovány pojmům *rozhodnutí*, *zásah* a *nečinnost* formulovaným v soudním řádu správním. S ohledem na význam žaloby proti rozhodnutí je nejdříve představen pojem *rozhodnutí*, a to v kontextu dvou základních přístupů (materiální a materiálně-formální pojetí) prosazovaných v rámci rozhodovací činnosti soudů. Samotné znaky rozhodnutí jsou podrobněji rozebrány v části třetí této práce, a to v protikladu k *zásahu* jako další formy správní činnosti. Čtvrtá část navazuje výkladem o *nečinnosti* správního orgánu; opětovně dochází k vymezení pojmu a ke zdůraznění některých nesrovnalostí při volbě žalobního typu v případě nezákonného nekonání správního orgánu. Diplomová práce je završena částí pátou, která se soustřeďuje na úvahy prosazující změnu konstrukce posuzovaných žalob a na postoj soudů k usnadnění postavení žalobce při volbě příslušné žaloby.

1 Správní soudnictví v letech 1992–2002 a úvod do problematiky

Ústavní základy správního soudnictví zajišťující ochranu veřejným subjektivním právům jsou položeny v čl. 36 odst. 2 Listiny,¹ který zaručuje soudní přezkum zákonnosti rozhodnutí orgánů veřejné správy. Ústavní vymezení však není vyčerpávající; ve světle takto formulovaného ustanovení lze soudní kontrole podrobit specifickou formu činnosti veřejné správy, a to bez posouzení správnosti skutkových zjištění.² V této souvislosti se nabízí srovnání vývoje právní úpravy, která v návaznosti na čl. 36 odst. 2 Listiny koncept správního soudnictví, resp. soudní kontroly veřejné správy,³ formovala.

Po přijetí Listiny základních práv a svobod, kdy uvedeným článkem došlo k obnově správního soudnictví,⁴ byla do občanského soudního řádu včleněna část pátá,⁵ nazvaná „Správní soudnictví“. Ta stanovila procesní podmínky ochrany před nezákonností některých správních rozhodnutí a nápravy případných vad.^{6,7} Úprava v občanském soudním řádu však vykazovala řadu nedostatků; předně se vyvolaný soudní přezkum vztahoval pouze na vybraná správní rozhodnutí, přičemž rozsah takového přezkumu byl omezen na posouzení právní stránky. Řízení bylo ovládáno kasačním principem, kdy soud, vázán skutkovým stavem zjištěným správním orgánem, v případě shledání rozporu se zákonem napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil správnímu orgánu k dalšímu řízení.⁸ Ten následně rozhodoval v mezích vysloveného právního názoru. Opravné prostředky proti rozhodnutí soudu (až na výjimky ve věcech důchodového zabezpečení a důchodového pojištění) nebyly přípustné,⁹ což bránilo postupnému sjednocování judikatury a prohlubovalo nejednotnost soudního rozhodování napříč správním soudnictvím. K utlumené sjednocovací činnosti přispěla i skutečnost, že zřízení Nejvyššího správního soudu,

¹ „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. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“

² MIKULE, Vladimír. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu. In: ČEBIŠOVÁ, Taisa, VOPÁLKA, Vladimír (ed.). *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 73.

³ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019, s. 427.

⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, č. 150/2002 Dz, Obecná část.

⁵ Zákonem č. 519/1991 Sb.

⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, č. 150/2002 Dz, Obecná část.

⁷ Nezávislé soudy disponovaly pravomocí rozhodovat o žalobách proti pravomocným rozhodnutím správních orgánů, pokud nešlo o rozhodnutí, která byla ze soudního přezkumu výslovně vyloučena zákonem (princip generální klauzule). Obdobně rozhodovaly o opravných prostředcích proti nepravomocným rozhodnutím správních orgánů v případech, kdy to zákon výslovně dovoľoval (tzv. enumerativní vymezení). Nápravy nezákonných rozhodnutí orgánů veřejné správy tak bylo možné docílit pouze těmito dvěma prostředky. Srov. MIKULE, Vladimír. Správní soudnictví. In: HENDRYCH, Dušan. a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, s. 373.

⁸ Srov. ustanovení § 250j odst. 2 o. s. ř., § 250q odst. 2 o. s. ř. ve znění zákona č. 519/1991 Sb.

⁹ Řízení bylo zásadně jednoinstanční: srov. § 250j odst. 3, 4 o. s. ř.; § 250s odst. 1, 2 o. s. ř. ve znění zákona č. 519/1991 Sb.

ačkoliv formálně předvídané v čl. 91 Ústavy, bylo v praktické rovině neustále odkládáno. Nastolená koncepce správního soudnictví současně neposkytovala adekvátní soudní ochranu před jinými zásahy orgánů veřejné správy (včetně případné nečinnosti).

Deficity zákonné úpravy byly neudržitelné; přetrvávající právní stav přiměl Ústavní soud k vydání přelomového nálezu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, ve kterém nedostatečnou regulaci podrobil rozsáhlé kritice. Nálezem jednak rozhodl o zrušení části páté o. s. ř., jednak nastínil základní mantinely, které měly zákonodárce usměrňovat při formulování nové právní úpravy. Ústavní soud současně odložil vykonatelnost zrušujícího výroku do 31. 12. 2002, čímž zákonodárci de facto stanovil závaznou lhůtu pro přijetí nové regulace.¹⁰ V rámci odůvodnění se (mj.) vyjádřil k naléhavé potřebě formulovat koncepci správního soudnictví tak, aby výsledná úprava vyhovovala požadavkům vyplývajícím z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, konkrétně z čl. 6 odst. 1:¹¹ soud by měl být ve věcech „občanských práv a závazků“ a „trestních obviněních“ oprávněn nahradit správní uvážení rozhodujícího orgánu vlastním soudcovským uvážením a napravit tím i rozhodnutí věcně vadné (nejen nezákonné).¹² Zároveň opětovně upozornil na ty činnosti veřejné správy, které podle dosavadní úpravy nepodléhaly kontrole soudní moci: „[s]oučasný systém dále neposkytuje soudní ochranu před nezákonnými postupy či zásahy veřejné správy, které nemají charakter a formu správního rozhodnutí (zejména bezprostřední zásahy či zákroky, vydávání osvědčení s mnohdy významnými právními důsledky apod.), není prostředkem k soudní ochraně před nečinností správního úřadu, správní soudy nemohou přímo rozhodnout o platnosti aktů veřejné správy“.¹³

V návaznosti na uvedený nález byl s účinností od 1. 1. 2003 přijat soudní řád správní, který obsahoval novou komplexní úpravu správního soudnictví. Současným přijetím zákona č. 151/2002 Sb. zákonodárce vložil do občanského soudního řádu novou část pátou,¹⁴ čímž se soudní kontrola činnosti orgánů veřejné správy rozštěpila na dvě samostatné větve. Ochranu před rozhodováním správních orgánů ve věcech soukromého práva napříště poskytují soudy v rámci

¹⁰ Ústavní soud tak učinil po zvážení stavu legislativních prací na reformě správního soudnictví a s vědomím, že řada ustanovení části páté bude následně překlopena do nové právní úpravy. Srov. nález ÚS ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99. [Všechny nálezy ÚS citované v této práci jsou dostupné z: <http://nalus.usoud.cz>].

¹¹ „Není sporu o tom, že způsob obnovení správního soudnictví novelou o. s. ř. v roce 1991 byl chápán v době svého vzniku jako dočasné řešení, s vědomím nezbytnosti provedení celkové rekonstrukce řízení a vytvoření smysluplné soustavy správních soudů. Vzhledem k tomu, že v krátké době byly bez výhrad přijaty závazky vyplývající z Úmluvy (č. 209/1992 Sb.), která na oblast soudní kontroly činnosti veřejné správy klade požadavky podstatně širší, stalo se zmíněné provizorium v mnoha bodech ještě problematičtější.“ Srov. tamtéž.

¹² S přihlédnutím k judikatuře ESLP, v rámci které je neustále rozšiřován výklad pojmu „občanská práva a závazky“ je třeba mít na paměti, že takto definovaný pojem přesahuje rovinu občanskoprávní a ve smyslu české právní úpravy se týká i záležitostí spadajících do oblasti veřejného práva. Obdobně je třeba pod pojmem „trestní obvinění“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy chápat i sankce ukládané např. za přestupek. Srov. tamtéž.

¹³ Tamtéž.

¹⁴ „Řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem“.

občanského soudního řízení [srov. § 68 písm. b) s. ř. s.].¹⁵ Naproti tomu přezkum rozhodnutí vydaných správními orgány v oblasti veřejného práva spadá do oblasti správního soudnictví: následnou kontrolu provádějí specializované senáty (případně specializovaní samosoudci) krajských soudů a Nejvyšší správní soud podle ustanovení soudního řádu správního.¹⁶ Zřízení Nejvyššího správního soudu jako vrcholného soudního orgánu ve věcech správního soudnictví podle čl. 91 Ústavy umožnilo překlenout nejednotné soudní rozhodování a posílit sjednocování judikatury.

Ve vztahu k přezkumu správních rozhodnutí zákonodárce vyhověl požadavku „plné jurisdikce“ vyplývajícímu z čl. 6 odst. 1 Úmluvy, tj. zakotvil „možnost komplexně posuzovat nejen právní, ale i skutkový stav věci“.¹⁷ Nad rámec Úmluvy stanovil, že taková forma soudního přezkumu se uplatní vždy bez ohledu na povahu věci, o které správní orgán rozhoduje: „[v] rámci dokazování může soud zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem, neupraví-li zvláštní zákon rozsah a způsob dokazování jinak. Soud jím provedené důkazy hodnotí jednotlivě i v jejich souhrnu i s důkazy provedenými v řízení před správním orgánem a ve svém rozhodnutí vyjde ze skutkového a právního stavu takto zjištěného.“¹⁸ Neboli soudy při posouzení správnosti skutkových zjištění napříště provádějí dokazování.¹⁹

Konečně soudní řád správní rozšířil soudní přezkum i na (ne)činnost veřejné správy, která byla v důsledku předchozí nedokonalé právní úpravy ze soudního přezkumu vyňata.²⁰ Nabytím účinnosti soudního řádu správního je tak působnost správního soudnictví zajištěna i ve věcech, kdy je správní orgán nečinný,²¹ případně ve věcech „rozhodování o zákonnosti faktických zásahů veřejné moci do práv osob, které nejsou ani rozhodnutími ani jinými individuálními akty“.^{22,23}

S příchodem nové právní úpravy se však v oblasti ochrany práv poskytované v rámci správního soudnictví objevila nová úskalí. Tři základní žalobní typy, které v souhrnu umožňují ochranu před nezákonnými rozhodnutími, nezákonnými zásahy a proti nezákonné nečinnosti správních orgánů, jsou formulovány tak, aby v souladu s § 2 s. ř. s. vedly k naplnění účelu

¹⁵ PRŮCHA, Petr. K ústavním základům správního soudnictví. *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2018, roč. 51, č. 1–2, s. 65.

¹⁶ HAMULÁKOVÁ, Klára. Zamyšlení nad současnou koncepcí soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy. *Správní právo*. 2012, roč. 45, č. 8, s. 471.

¹⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019, s. 426.

¹⁸ Srov. ustanovení § 77 odst. 2 s. ř. s.

¹⁹ HAMULÁKOVÁ, op. cit., s. 475.

²⁰ Nikoliv absolutně; ochranu před některými dalšími činnostmi veřejné správy poskytoval Ústavní soud prostřednictvím ústavní stížnosti podle § 87 odst. 1 písm. d) Ústavy. Tím současně Ústavní soud (výjimečně) vykonával sjednocovací roli. Srov. KOPECKÝ, op. cit., s. 475.

²¹ Nečinnostní žaloba podle § 79 a násl. s. ř. s.

²² Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, č. 150/2002 Dz, Obecná část, bod 1, písm. e).

²³ Zásahová žaloba podle § 82 a násl. s. ř. s. Soudní řád správní dále upravuje některá další řízení; srov. ustanovení § 4 s. ř. s.

správního soudnictví, tj. k ochraně veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob.²⁴ V praktické rovině by proto neměla nastat situace, kdy jednotlivec nenalezne vhodný žalobní typ na ochranu svých práv, což by vedlo k odepření práva na přístup k soudu garantovaného v čl. 36 odst. 1 Listiny.²⁵ Jak již bylo nastíněno v úvodu této práce, kvalifikace úkonu jako *rozhodnutí* či *zásah* nemusí být vždy snadná. Volba žaloby je ztížena i v případě *nečinnosti*, pokud nelze jednoznačně posoudit povahu neprovedeného úkonu. Případy, kdy nelze věcný rozsah žalob spolehlivě vymezit pro „atypičnost“ či „nestandardnost“ konkrétního úkonu,²⁶ nejsou z hlediska ochrany práv žalobců žádoucí; v krajním případě se soud v řízení zahájeném nesprávnou žalobou omezí na posouzení vhodnosti zvoleného žalobního typu a k poskytnutí ochrany nakonec nemusí dojít.²⁷ K tíži žalobce pak lze klást skutečnost, že zaměnitelnost jednotlivých žalobních typů byla původně většinovou judikaturou vyloučena²⁸ a výběr konkrétní žaloby není vázán na vůli žalobce.²⁹

²⁴ Vedle formulované žalobní triády poskytují soudy ochranu v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a a násl. s. ř. s.

²⁵ ŠTENCEL, Václav, VOMÁČKA, Vojtěch. Volba žalobního typu ve správním soudnictví. *Soudní rozhledy*. Praha: Nakladatelství C.H. Beck, 2017, roč. 25, č. 5, s. 146.

²⁶ Nebo tzv. „hraniční“ úkony, srov. např. usnesení RS NSS ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 AfS 270/2015-48, bod 51. [Usnesení RS NSS citovaná v této práci jsou dostupná z: <http://nssoud.cz/>. Rozsudky NSS citované v této práci jsou dostupné tamtéž.]

²⁷ Srov. problematický náleží ÚS ze dne 7. 11. 2017, sp. zn. Pl. ÚS. 12/17 (*Jmenování profesorem*).

²⁸ Srov. např. rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2013, č. j. 1 Ans 21/2012-42; rozsudek NSS ze dne 20. 4. 2005, č. j. 7 AfS 84/2004-84.

²⁹ Srov. např. rozsudek NSS ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004-42.

2 Rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

2.1 Žaloba proti rozhodnutí (§ 65 a násl. s. ř. s.)

S ohledem na dominantní postavení a historický původ žaloby proti rozhodnutí (§ 65 a násl. s. ř. s.)³⁰ nabývá v rovině soudního přezkumu pojem *rozhodnutí* klíčového významu. Vedle *veřejných subjektivních práv a správního orgánu* se řadí mezi ústřední pojmy soudního řádu správního:³¹ definice *nečinnosti* a *zásahu* ve smyslu soudního řádu správního se od něj odvíjejí.³² Nalezení uspokojivé definice *rozhodnutí* podle § 65 odst. 1 s. ř. s. lze proto považovat za vodítko k vhodnému rozčlenění posuzovaných žalob. Nečinnostní žaloba (§ 79 a násl. s. ř. s.) se vůči žalobě proti rozhodnutí vymezuje negativně; zásahová žaloba (§ 82 a násl. s. ř. s.) doplňuje ochranu před úkony (*zásahy*), které nejsou rozhodnutím, tj. uplatní se subsidiárně v případě přezkumu úkonů, které nespádají do věcného rozsahu § 65 odst. 1 s. ř. s.:³³

Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení **úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti**, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.³⁴

Zákonná úprava současně zohledňuje dva druhy rozhodnutí: konstitutivní („zakládají, mění, ruší práva nebo povinnosti“) a deklaratorní („práva a povinnosti závazně určují“). Rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. je vymezeno autonomně; označuje-li jiný právní předpis konkrétní akt za rozhodnutí, musí žalobce nejprve zvážit, zda úkon naplňuje znaky rozhodnutí ve smyslu uvedeného ustanovení, neboť souvislost není dána výlučně. Pokud takový akt uvedené znaky nevykazuje, nelze se soudního přezkumu (úspěšně) domáhat na podkladě žaloby proti rozhodnutí.³⁵ Pro úplnost je třeba uvést, že ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. musí žalobce vnímat v širším kontextu, zejména chápat provázanost s některými základními

³⁰ Nápravu nezákonných rozhodnutí umožnil již říjnový zákon. Srov. čl. 2 zákona č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu.

³¹ Např. KÜHN, Zdeněk. Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu: § 65 Žalobní legitimace. In: KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK Tomáš a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 511.

³² Tamtéž, s. 511–512.

³³ Srov. usnesení RS NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, bod 18.

³⁴ Srov. ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. (zvýrazněno pro účely diplomové práce).

³⁵ KÜHN, op. cit., s. 512.

ustanoveními, která až v souhrnu stanovují podmínky aktivní žalobní legitimace: ustanovení § 2 ve spojení s § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.:

Ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu **veřejným subjektivním právům** fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.³⁶

Soudy ve správním soudnictví rozhodují o

a) žalobách proti rozhodnutím vydaným **v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy**, (dále jen "správní orgán").³⁷

Aby konkrétní úkon vykazoval znaky *rozhodnutí* (ve smyslu soudního řádu správního), musí splňovat následující podmínky: i) byl vydán správním orgánem ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.; ii) rozhodování proběhlo v oblasti veřejné správy o právech a povinnostech fyzických a právnických osob; iii) úkonem správního orgánu byla dotčena veřejná subjektivní práva žalobce ve smyslu § 2 s. ř. s. (případně jeho právní sféra).³⁸

2.2 Rozhodnutí ve smyslu soudního řádu správního; přehled přístupů

2.2.1 Materiální pojetí

Procesní režim soudního přezkumu podle § 65 a násl. s. ř. s. staví na autonomii *rozhodnutí* ve vztahu k úkonům shodně označeným jinými právními předpisy.³⁹ Současně platí, že ani odlišné formální označení (*osvědčení, závazné stanovisko, vyrozumění, výtka*) nutně nevylučuje, aby takový úkon naplňoval znaky uvedeného ustanovení. V návaznosti na nabytí účinnosti soudního řádu správního bylo při rozhodování Nejvyššího správního soudu (a krajských soudů) klíčové, zda úkon naplňuje znaky rozhodnutí v materiálním smyslu, tj. zda skutečně vykazuje právní účinky v § 65 odst. 1 s. ř. s. předvídané.⁴⁰ Navazoval tím na materiální pojetí rozhodnutí vymezené v ustanovení § 244 odst. 2 o. s. ř. ve znění zákona č. 519/1991 Sb.,

³⁶ Ustanovení § 2 s. ř. s. (zvýrazněno pro účely diplomové práce).

³⁷ Ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (zvýrazněno pro účely diplomové práce).

³⁸ Srov. usnesení RS NSS ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016-41, bod 74. Shodně např. VEDRAL, Josef. K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním. *Správní právo*. 2012, roč. 45, č. 1–2, s. 2.

³⁹ Srov. vlastní definice rozhodnutí ve správním řádu: § 9 s. ř.

⁴⁰ PRŮCHA, Petr. Ke vztahu správního řádu a soudního řádu správního. In: RAJCHL, Jiří (ed.) a kol. *Správní řád 10 let v akci*. Praha: Univerzita Karlova. Právnická fakulta, 2016, s. 218. Shodně např. VEDRAL, 2012, op. cit., s. 2–3.

tj. za předcházející právní úpravy správního soudnictví. V uvedeném náhledu lze nalézt jisté opodstatnění; postačí odkázat na vymezení rozhodnutí podle správního řádu, které nelze ztotožnit s definicí uvedenou v soudním řádu správním, a to navzdory předpokládané souvislosti obou právních úprav.⁴¹ P. Průcha uvádí, že soudní řád správní [resp. § 65 odst. 1 ve spojení s § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] akcentuje materiální aspekt na úkor formální stránky rozhodnutí, zatímco stávající správní řád „klade důraz na formální vyjádření ve spojení s uvažovaným materiálním obsahem“.⁴²

V souvislosti s uchopením materiálního pojetí se doktrína⁴³ často odvolává na závěry rozsudku, ve kterém Nejvyšší správní soud nepřímo vystihl podstatu uvedeného pojetí: rozhodnutím je „jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení. Námitky stěžovatele, že předmětná rozhodnutí neměla příslušnou formu a nebyla vydána v žádném procesu, se v tomto světle jeví jako zcela liché [...] potřeba soudního přezkumu [...] je intenzivnější právě tam, kde správní orgán nepostupuje předem stanoveným [...] způsobem“.⁴⁴ Neboli obsah aktu zasluhuje pozornost z důvodu efektivní ochrany práv žalobců, a to na úkor formy, tj. charakteru řízení či minimálního formalizovaného postupu, který je s vydáním aktu podle zákona spojen. Formální označení úkonu tak při uplatnění materiálního pojetí ztrácí na významu, neboť je kladen důraz na kvalitu, resp. na právní účinky takového úkonu.⁴⁵

O kontinuitě materiálního pojetí svědčí vznik konceptu „zásahu do právní sféry“ jednotlivce, kterým současně došlo k modifikaci otázky aktivní žalobní legitimity ve vztahu k § 65 a násl. s. ř. s. V době své rané existence Nejvyšší správní soud uvedl, že ustanovení § 2 s. ř. s., zaručující ochranu veřejným subjektivním právům, zamezuje přístupu k soudu osobám, jejichž žádost o vydání konstitutivního rozhodnutí správní orgán zamítl. Takové rozhodnutí nezakládá, nemění ani neruší konkrétní práva či povinnosti ve smyslu § 65 odst. 1 a § 2 s. ř. s.⁴⁶; přitom však nelze tvrdit, že se (negativně) neprojevovalo v právní sféře žalobce.

⁴¹ PRŮCHA, 2016, op. cit., s. 214.

⁴² Tamtéž, s. 218–219.

⁴³ POTĚŠIL, Lukáš. Materiální pojetí rozhodnutí ve správním soudnictví. *Právní rozhledy*. Nakladatelství C.H. Beck, 2015, roč. 23, č. 10, s. 359–363 [online]. [cit. 2020-07-16]. Dostupné z: <https://bit.ly/3fBhmBX>. Shodně KÜHN, op. cit., s. 514.

⁴⁴ Rozsudek NSS ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005-107.

⁴⁵ Materiální pojetí se v rozhodovací činnosti prosadilo: srov. např. rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2014, č. j. 5 As 75/2013-53 či náleží ÚS ze dne 7. 11. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 12/17 (*Jmenování profesorem*).

⁴⁶ Někteří autoři poukazují na další možný výklad, jehož podstatou je tvrzení, že rozhodnutí o zamítnutí žádosti je de facto deklaratorním rozhodnutím o tom, že žadatel nespĺňuje podmínky pro to, aby bylo možné žádosti vyhovět. Srov. např. VEDRAL, Josef. Rozhodnutí a další úkony správních orgánů podle správního řádu. In: RAJCHL, Jiří (ed.) a kol. *Správní řád 10 let v akci*. Praha: Univerzita Karlova. Právnická fakulta, 2016, s. 144; dále SVOBODA, Petr. *Ústavní základy správního řízení v České republice: právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha: Linde, 2007, s. 182.

Nejvyšší správní soud tak v případě konkrétního rozhodnutí, kterým správní orgán zamítl žádost o udělení občanství, shledal žalobní legitimaci podle § 65 a násl. s. ř. s., a to ve snaze umožnit široký přístup k soudní ochraně:

Z předestřených úvah tedy vcelku jednoznačně vyplývá neudržitelnost takové interpretace § 65 odst. 1 s. ř. s., která omezuje přístup k soudu tím, že striktně vyžaduje v každém jednotlivém případě hledání porušeného subjektivního hmotného práva, jakož i úkonu, který subjektivní hmotné právo založil, změnil, zrušil či závazně určil. Vyskytují se totiž poměrně zhusta situace, kdy se správní úkon dotýká právní sféry žalobce, a přesto žádné právo striktně vzato nezaložil, nezměnil nebo závazně neurčil. [...] Žalobní legitimace podle tohoto ustanovení musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce [...], tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry.⁴⁷

Je třeba zdůraznit, že samotný původ materiálního pojetí souvisí s předchozí kusou úpravou správního soudnictví obsaženou v původní části páté o. s. ř., jejíž jádro představovala žaloba proti rozhodnutím správních orgánů.⁴⁸ Soudní přezkum se vztahoval pouze na úzký okruh aktů správních orgánů, které naplňovaly znaky rozhodnutí vymezené v ustanovení § 244 odst. 2 o. s. ř. ve znění zákona č. 519/1991 Sb. Příklonem k materiálnímu pojetí rozhodnutí se měl proto navyšovat počet soudně přezkoumatelných úkonů a naopak se měly minimalizovat případy, kdy soudy musely ochranu odepřít.⁴⁹ Soudy se napříště zhostily úlohy jistého interpreta *rozhodnutí*, čímž suplovaly tehdy nedokonalou právní úpravu. Z. Kühn⁵⁰ uvádí, že v důsledku expanzivního pojetí rozhodnutí se soudní ochrana rozšířila na bezformální akty (dnešní *zásahy*) či neformální přípisy správních orgánů vydané namísto rozhodnutí, tj. v rozporu se zákonem předepsanou formou.

Potřeba upřednostnit právní účinky rozhodnutí nad jeho formou proto ob stojí na pozadí právní úpravy, která platila před nabytím účinnosti soudního řádu správního (1992–2002). Stávající právní úprava však na jediném žalobním typu nestojí, a zdá se, že monopol původního materiálního přístupu není žádoucí; hranice žaloby proti rozhodnutí se mohou širším výkladem pojmu *rozhodnutí* nadále rozpínat a nakonec přesahovat do ostatních žalobních typů.⁵¹ Na pozadí rozhodovací činnosti soudů se tak v posledních letech projevila snaha sladit výklad rozhodnutí s ohledem na další žaloby, poskytující ochranu před nezákonnými zásahy a nezákonnou

⁴⁷ Usnesení RS NSS ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42.

⁴⁸ Srov. ustanovení § 247 a násl. o. s. ř. ve znění zákona č. 519/1991 Sb.

⁴⁹ POTĚŠIL, op. cit. [online].

⁵⁰ KÜHN, op. cit., s. 517.

⁵¹ SVOBODA, Tomáš, CHAMRÁTHOVÁ, Anna. Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (1. část). *Právní rozhledy*. Nakladatelství C.H. Beck, 2019, roč. 27, č. 11, s. 388–393 [online]. [cit. 2020-07-16]. Dostupné z: <https://bit.ly/2Pqoiaf>.

nečinností. L. Potěšil⁵² upozorňuje na rozrůstající se trend modifikovat či „korigovat“ materiální pojetí tak, aby hranice mezi jednotlivými žalobními typy nebyly definitivně odstraněny. Takový krok může zabránit stavu, kdy „šíře přezkumné pravomoci správních soudů zcela neodpovídá konkrétnímu typu formy správní činnosti.“⁵³

2.2.2 Materiálně-formální pojetí

Uvedená modifikace materiálního pojetí předznamenala obrat v nahlížení na povahu rozhodnutí jako úkonu přezkoumatelného ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., když zohlednila (dříve nedocenené) formální znaky, které v souladu se závěry Nejvyššího správního soudu nelze přehlížet: „[f]ormální definiční znaky (správního) rozhodnutí definice „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. sice sama o sobě neobsahuje, jsou však přítomny jako znaky vymezující nezbytné vlastnosti přezkoumávaného aktu na těch místech dílu prvního části druhé s. ř. s., které se týkají např. časových podmínek podání žaloby [...] či vlastností, které nutně musí mít, aby obstál v přezkumu [...]“.⁵⁴ Z. Kühn na uvedený postoj navazuje a současně odkazuje na konkrétní ustanovení soudního řádu správního, která při vydání rozhodnutí s formalizovaným procesem či řízením výslovně počítají.⁵⁵ Nastíněný přístup vychází z předpokladu, že v otázce soudního přezkumu nelze úkony správního orgánu oddělovat od jejich obsahu (materiální pojetí) ani od formální procedury, resp. jiných formálních náležitostí (formální pojetí).⁵⁶ Potřeba vyrovnávat materiální a formální hledisko se z hlediska volby odpovídajícího žalobního typu jeví opodstatněná.⁵⁷ Formální znaky oddělují rozhodnutí (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) od zásahu (§ 82 s. ř. s.), který se zpravidla vyznačuje absencí předchozího formalizovaného postupu,⁵⁸ případně formalizovaného výstupu v podobě písemného úkonu.

Materiálně-formální pojetí vychází z předpokladu, že neuznání alespoň minimální formy rozhodnutí by za stávající právní úpravy mohlo vést ke splnutí obou uvedených forem správní činnosti; zásahová žaloba podle § 82 s. ř. s. by nemusela dostát svému účelu.⁵⁹ Preference

⁵² POTĚŠIL, op. cit. [online].

⁵³ Tamtéž.

⁵⁴ Usnesení RS NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, bod 17.

⁵⁵ Např. odkazuje i na ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. („[k]do tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení [...]“); ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s. („[ž]alobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1 [...]“). Z jiných ustanovení uvádí např. § 71 odst. 2 s. ř. s. (přikládá se *opis* rozhodnutí k žalobě) či § 72 odst. 1 s. ř. s., podle kterého se rozhodnutí *oznamuje doručením písemného vyhotovení* (příp. jiným zákonem stanoveným způsobem). Podle ustanovení § 78 odst. 1 s. ř. s. soud zruší napadené rozhodnutí pro *nezákonnost či vady řízení*. Srov. KÜHN, op. cit., s. 514.

⁵⁶ POTĚŠIL, op. cit. [online].

⁵⁷ Tamtéž. Dále např. PRŮCHA, 2016, op. cit., s. 220–221.

⁵⁸ VEDRAL, 2012, op. cit., s. 4–5. Ovšem nikoliv absolutně. Srov. tamtéž, s. 58.

⁵⁹ KÜHN, op. cit., s. 514.

materiálního pojetí může současně negativně ovlivnit posouzení, zda se v případě vydání neformálního přípisu (namísto rozhodnutí) domáhat ochrany na podkladě žaloby proti rozhodnutí či nečinnostní žaloby (viz dále).

V souvislosti s příklonem k materiálně-formálnímu pojetí, které se zřetelně prosadilo v rámci rozhodovací činnosti rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu současně vyvstala otázka, které konkrétní formální znaky musí úkon vykazovat, aby se jednalo o rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Ačkoliv se rozšířený senát požadavku formy často dovolává, jednoznačného výkladu se žalobci doposud nedočkali a naopak mnohdy přihlížejí opětovnému příklonu ke stabilnějšímu materiálnímu pojetí.⁶⁰ Netřeba uvádět, že takový stav není z hlediska volby správné žaloby žádoucí.

⁶⁰ Srov. např. nález ÚS ze dne 7. 11. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 12/17.

3 Zásah správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s.

3.1 Zásahová žaloba (§ 82 a násl. s. ř. s.)

Zásahovou žalobou, zahrnující ochranu před nezákonným zásahem, pokynem či donucením správního orgánu (legislativní zkratka *zásah*), zákonodárce rozšířil soudní ochranu na široké spektrum faktických zásahů, které do nabytí účinnosti soudního řádu správního nebyly zastoupeny samostatnou žalobou.⁶¹ V kontextu ostatních žalobních typů poskytuje účinnou ochranu za předpokladu, že se jí nelze domáhat jinak; subsidiarita k žalobě proti rozhodnutí či nečinnostní žalobě⁶² z ní činí tzv. zbytkovou kategorii soudní ochrany.⁶³ Zásahovou žalobou lze ve smyslu § 85 s. ř. s. brojít až po vyčerpání opravných prostředků, které připouští zvláštní zákon.⁶⁴ V opačném případě soud žalobu pro nepřípustnost odmítne [§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Překonáním původního právního názoru Nejvyššího správního soudu,⁶⁵ který za nezákonný zásah považoval výlučně konání, lze věcnou působnost žaloby (§ 82 a násl. s. ř. s.) vztáhnout i na opomenutí správního orgánu, které se projevuje v právní sféře adresáta.⁶⁶ Žalobu lze uplatnit pouze za předpokladu, že správní orgán neprovedl úkon, který není rozhodnutím či osvědčením.

3.2 Zásah vs. rozhodnutí podle soudního řádu správního

Zásah (§ 82 s. ř. s.) je negativně vymezen jako specifický úkon či akt správního orgánu, který není rozhodnutím. S ohledem na subsidiární povahu zásahové žaloby se při určení konkrétní žaloby nejprve přistoupí k posouzení, zda úkon správního orgánu naplňuje znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

Způsobilost zasáhnout do právní sféry žalobce, tj. materiální hledisko, je vlastní oběma formám správní činnosti.⁶⁷ Rozhodující kritérium, pomyslně oddělující rozhodnutí od zásahu,

⁶¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002, soudní řád správní, č. 150/2002 Dz, k § 82–87.

⁶² Případně návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a a násl. s. ř. s.).

⁶³ BAHÝĽOVÁ, Lenka. Judikatura NSS: Ochrana před nezákonným zásahem. *Soudní rozhledy*. Praha: Nakladatelství C.H. Beck, 2016, č. 3, s. 74.

⁶⁴ L. Bahýľová v této souvislosti hovoří o tzv. dvojím typu subsidiarity: horizontální (obranu se lze domáhat jiným žalobním typem) a vertikální (obranu se lze domáhat ochrannými prostředky mimo systém správního soudnictví). Srov. tamtéž.

⁶⁵ Srov. rozsudek NSS ze dne 16. 1. 2008, č. j. 3 Aps 3/2006-54.

⁶⁶ Srov. usnesení RS NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, bod 20.

⁶⁷ ŠTENCEL, VOMÁČKA, op. cit., s. 147–148. Oba autoři se při definování rozhodnutí a zásahu zaměřují na právní úpravu postupu správního orgánu, jehož výsledkem je posuzovaný akt. Za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. považují akty, které jsou výsledkem formalizovaného procesu a se kterými právní úprava spojuje některé formální náležitosti. Takový akt musí směřovat vůči konkrétnímu subjektu a ukládat mu povinnost či zakládat příslušné oprávnění. Přitom úskalí spatřují v případě posuzování aktů, které nejsou ze zákona označovány jako rozhodnutí. Do protikladu staví například odlišné závěry přijaté rozšířeným senátem ve věci *Státní maturity* a

spočívá ve formě, tj. zda konkrétní akt vykazuje formální náležitosti.⁶⁸ Požadavek formálních náležitostí byl opětovně předmětem posouzení ze strany rozšířeného senátu, který zaujal vlastní postoj k uvedené problematice. Současně tím došlo ke zmíněné modifikaci materiálního pojetí, směřující k materiálně-formálnímu pojetí.

Usnesení RS NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98 (Olomoucký kraj)

Modifikace materiálního pojetí rozhodnutí se zřetelně projevila při rozhodování rozšířeného senátu ve věci týkající se povahy (ne)provedení záznamu do katastru nemovitostí. Rozšířený senát se v uvedeném případě poprvé pozorněji věnoval požadavku formálních znaků, které jsou s rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. spjaty.

Žalobce (Olomoucký kraj) se zásahovou žalobou domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného (katastrální úřad), který přípisem vrátil žalobci listinu z důvodu, že se nejedná o způsobilý podklad pro provedení záznamu správy pozemků do katastru nemovitostí.⁶⁹ S přihlédnutím k právní úpravě postupu při provedení záznamu údaje do katastru nemovitostí rozšířený senát uvedl, že zákon nespojuje výsledný úkon [(ne)provedení záznamu] s předcházejícím správním řízením. Takový akt má proto nanejvýš povahu *jiného úkonu* ve smyslu § 158 odst. 1 s. ř., který zasahuje do právní sféry adresáta. Ochranu před (ne)provedením záznamu proto nelze poskytnout na podkladě žaloby proti rozhodnutí, a to „pro absenci formy správního rozhodnutí, jak mu rozumí doktrína správního práva“.⁷⁰ Prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí se lze soudní ochrany domáhat pouze před takovými akty, které naplňují znaky individuálního správního aktu ve smyslu doktrinálního pojetí.⁷¹ Posuzovaný faktický úkon znaky rozhodnutí v materiálním smyslu naopak nenaplnuje. Podle rozšířeného senátu lze konkrétní akt považovat za rozhodnutí pouze za předpokladu, že má po obsahové stránce povahu rozhodnutí (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), avšak v důsledku procesního pochybení nebyl vydán v zákonem předpokládané formě správního rozhodnutí.⁷²

Rozšířený senát současně potvrdil, že definice rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. formální definiční znaky výslovně neuvádí, „jsou však přítomny jako znaky vymezující nezbytné vlastnosti přezkoumávaného aktu na těch místech dílu prvního části druhé soudního řádu

Výběru kauce policistou (viz níže); zatímco v prvním případě kvalifikoval vyrozumění o žádosti o přezkoumání maturitní zkoušky jako rozhodnutí, potvrzení výběru kauce policistou již nikoliv. Rozdíl mezi oběma akty spatřují zejména v (ne)existenci předcházejícího procesu.

⁶⁸ Tamtéž. Dále např. rozsudek NSS ze dne 5. 10. 2011, č. j. 3 Aps 4/2011-60.

⁶⁹ Srov. usnesení RS NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98.

⁷⁰ Tamtéž, bod 23.

⁷¹ Tedy především před těmi, které správní orgán vydává v režimu správního řádu či daňového řádu. Srov. tamtéž, bod 19.

⁷² Tamtéž, bod 23.

správního, která se týkají např. časových podmínek podání žaloby (oznámení rozhodnutí jako zásadně písemného formalizovaného aktu) či vlastností, které nutně musí mít, aby obstál v přezkumu (přezkoumatelnost; náležitosti, mj. formální, které vylučují, že by šlo o akt nicotný)⁷³. Takové formální náležitosti musí správní akt vykazovat, aby definici rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. vyhověl. Současně nelze zcela rezignovat na kvalitu (právní účinky) uvedeného aktu. Žalobní typ a následná soudní kontrola musí (primárně) odpovídat účinkům úkonu, které se projevují v právní sféře konkrétního adresáta.^{74,75} Materiální stránka úkonu tak nadále představuje dominantní hledisko při volbě odpovídající žaloby; s přihlédnutím k formálním aspektům správního rozhodnutí (potažmo) vyplývajícím z jednotlivých ustanovení soudního řádu správního však rozšířený senát věcnou působnost § 65 a násl. s. ř. s. značně specifikoval. Definice rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. doplněná o požadavek *formy správního rozhodnutí v doktrinálním smyslu* odlišuje individuální správní akty, přezkoumatelné podle citovaného ustanovení, od faktických úkonů. S ohledem na povahu úkonu spočívajícího v (ne)provedení záznamu údaje do katastru nemovitostí se lze případně soudní ochrany domáhat zásahovou žalobou.

Souhlasy podle stavebního zákona

Z hlediska určení odpovídajícího žalobního typu se na pozadí rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu vyvíjela právní povaha a především otázka soudního přezkumu souhlasů vydávaných v režimu stávajícího stavebního zákona.⁷⁶ Původní postoj soudů nebyl jednotný; sporné závěry rozhodovací praxe byly důsledkem střetu dvou právních úprav - stávajícího⁷⁷ a předchozího⁷⁸ stavebního zákona, kdy soudy často rozhodovaly ve věcech týkajících se různých, povahově odlišných typů souhlasů. Do přijetí usnesení ve věci *Souhlasy I*, ve kterém rozšířený senát roztržštěný náhled judikatury sjednotil, se tak mj. prosazovalo hledisko, že souhlasy podle stavebního zákona rozhodnutím (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) nejsou.⁷⁹ V některých případech se však Nejvyšší správní soud přikláněl ke zcela opačnému názoru.⁸⁰ Revize

⁷³ Usnesení RS NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, bod 17.

⁷⁴ Neboli v případě žaloby proti rozhodnutí (§ 65 a násl. s. ř. s.) musí úkon skutečně vykazovat účinky rozhodnutí. Zákoně označení úkonu není relevantní. Srov. KÜHN, op. cit., s. 515.

⁷⁵ Srov. usnesení RS NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, bod 27.

⁷⁶ Zejména podle § 96, § 106, § 122 a § 127 stavebního zákona.

⁷⁷ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

⁷⁸ Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

⁷⁹ Srov. např. rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2009, č. j. 7 As 10/2009-86 či rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Aps 1/2006-80.

⁸⁰ Srov. např. rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2011, č. j. 7 As 89/2010-84, případně rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 92/2008-76.

nejednotných názorů a zaujetí definitivního stanoviska ze strany rozšířeného senátu byly velmi žádoucí.

Usnesení RS NSS ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76

(Souhlasy I ~ Kopřivnická vzorkovna)

Teprve ve věci *Souhlasy I* se rozšířený senát pokusil předcházející rozříštěnou judikaturu sjednotit.⁸¹ V odůvodnění se ztotožnil s původním závěrem, že rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 s. ř. lze vydat výlučně ve správním řízení. Za účelem posouzení právní povahy rozdělil souhlasy do dvou samostatných kategorií podle toho, zda v případě negativní odpovědi o vydání souhlasu vydá stavební úřad rozhodnutí (jako první úkon řízení) či nikoliv. V případě obou kategorií však stavební zákon (podle rozšířeného senátu) nepředpokládá správní řízení; souhlasy proto nanejvýš splňují znaky *jiných úkonů* ve smyslu části čtvrté správního řádu, a na jejich vydání se zprostředkovaně uplatní ustanovení této části (§ 158 odst. 1 s. ř.).⁸² Rozšířený senát současně připustil, že z hlediska kvality vykazují souhlasy shodné právní účinky jako územní rozhodnutí, a to bez ohledu na předcházející proceduru: žadateli autoritativně zakládají právo uskutečnit konkrétní záměr a přímo se dotýkají práv a povinností jiných subjektů.⁸³

Na rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. se však musí nahlížet autonomně. Při posouzení volby odpovídající žaloby rozšířený senát zvažoval, zda souhlasy jako *jiné úkony* podle části čtvrté správního řádu spadají do věcné působnosti žaloby proti rozhodnutí. S odkazem na závěry ve věci *Olomouckého kraje* uvedl, že ačkoliv z materiálního hlediska naplňují znaky rozhodnutí ve smyslu 65 odst. 1 s. ř. s., o soudním přezkumu podle § 65 a násl. s. ř. s. nelze pro nedostatek formálních náležitostí uvažovat. Rozšířený senát se tím striktně přiklonil k materiálně-formálnímu pojetí, neboť nastolil požadavek vysoké úrovně formálních aspektů rozhodnutí. Ochrany před souhlasy by se proto žalobce mohl domáhat pouze na podkladě zásahové žaloby, přičemž žadatel (či oznamovatel) by v takovém případě nabyl postavení osoby zúčastněné na řízení (§ 34 s. ř. s.).

⁸¹ BROŽ, Jan. Tak jak tedy soudně přezkoumávat souhlasy dle stavebního zákona? *Právní rozhledy*. Nakladatelství C.H. Beck, 2019, roč. 27, č. 10, s. 362–367 [online]. [cit. 2020-10-30]. Dostupné z: <https://bit.ly/2Oa2HSJ>.

⁸² J. Staša upozorňuje, že existuje zásadní rozdíl mezi úkonem, který je *jiným úkonem* podle části čtvrté správního řádu, a úkonem, který je výsledkem postupu, na nějž se ustanovení části čtvrté správního řádu aplikují obdobně. Srov. STAŠA, Josef. Zpochybnitelnost rudimentální triády správních žalob. In: FRUMAROVÁ, Kateřina (ed.). *Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací správního soudního poriadku*. 1. vyd. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o. p. s., 2018, s. 311.

⁸³ Připustil, že z materiálního hlediska lze uvažovat o rozhodnutí podle § 9 a § 67 s. ř. Srov. usnesení RS NSS ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76, bod 29. Shodně též Vedral, 2016, op. cit., s. 146: „pod část čtvrtou mohou v důsledku úpravy obsažené v jiných zákonech spadat i takové úkony správních orgánů, které jsou ve skutečnosti podle svých právních účinků rozhodnutími, což je zejména případ souhlasů podle stavebního zákona, které představují zjednodušené alternativy rozhodnutí ve správním řízení.“

Přijaté závěry, které vedly ke změně žalobního typu při přezkumu souhlasů podle stavebního zákona a tím ke snížení ochrany subjektivních práv potenciálních žalobců,⁸⁴ vyvolaly negativní ohlasy ze strany odborné veřejnosti. Příklonem k materiálně-formálnímu pojetí sice rozšířený senát navázal na své předchozí úvahy formulované ve věci *Olomouckého kraje*, avšak přesná kritéria pro vymezení rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. nepředložil a uvedený postoj sotva odůvodnil. Dostatečně neobjasnil, které alespoň minimální formální náležitosti musí akt správního orgánu splňovat, aby mohl žalobce brojít žalobou proti rozhodnutí.⁸⁵ Namísto toho se žalobce dozvídá, že „pro nedostatek formální stránky nemohou být [souhlasy] rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.“⁸⁶ Formální kritérium, jehož absence má (z pohledu rozšířeného senátu) za následek vynětí souhlasů z režimu přezkumu podle § 65 a násl. s. ř. s., nebylo dostatečně a spolehlivě upřesněno, což pro žalobce není s ohledem na přístup k soudní ochraně žádoucí.

V souvislosti s tím lze polemizovat nad mírou a efektivitou ochrany práv, která by se žalobci na podkladě zásahové žaloby dostala (§ 82 s. ř. s.). Soud by primárně posuzoval, zda došlo k naplnění zákonných podmínek nezákonného zásahu,⁸⁷ vyhodnotí-li, že byl souhlasem založen a udržován nezákonný stav a jeho důsledky trvají, pak by správnímu orgánu zakázal, aby z něj napříště ve své úřední činnosti vycházel. Na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 87 odst. 1 s. ř. s.) by soud současně zhodnotil, zda lze objektivně přikázat obnovení stavu před zásahem. Pokud tak učinit lze, pak by správnímu orgánu přikázal, aby ve vztahu k nezákonnému zásahu postupoval podle § 156 odst. 2 s. ř.,⁸⁸ tj. aby souhlas zrušil v rámci přezkumného řízení.⁸⁹ Přitom přezkum *jiných úkonů* podle části čtvrté ve smyslu uvedeného ustanovení není omezen striktními zákonnými lhůtami.

Při zhodnocení závěrů rozšířeného senátu ohledně otázky soudního přezkumu souhlasů nelze opomíjet tehdejší legislativní kontext, kdy bezprostředně po vydání uvedeného usnesení došlo k přijetí významné novely stavebního zákona.⁹⁰ Zákonodárce předně vyloučil působnost

⁸⁴ Např. PRŮCHA, Petr. Ochrana subjektivních práv ve veřejné správě pohledem správního soudnictví. In: SKULOVÁ, Soňa, POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě - jejich systém a efektivnost*. Praha: C.H. Beck, 2017, s. 382–390. Dále např. STAŠA, op. cit., s. 312–314.

⁸⁵ Shodně SVOBODA, CHAMRÁTHOVÁ, op. cit. [online].; HALML, František. Souhlasy podle stavebního zákona v judikatuře správních soudů. *Právní rozhledy*. 2020, č. 6, s. 196–203 [online]. [cit. 2020-10-30]. Dostupné z: <https://bit.ly/3cErNTm>.

⁸⁶ Srov. usnesení RS NSS ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76, bod 31.

⁸⁷ Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem, donucením správního orgánu, tj. *zásahem*, který není rozhodnutím (4. podmínka). Takový *zásah* byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Do novely soudního řádu správního, provedené zákonem č. 303/2011 Sb., kterým se mění soudní řád správní, musel zásah trvat nebo muselo hrozit jeho opakování (6. podmínka). Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65.

⁸⁸ Srov. usnesení RS NSS ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76, bod 42-43.

⁸⁹ S tím i ustanovení § 94 odst. 4 s. ř. o ochraně dobré víry.

⁹⁰ Zákonem č. 350/2012, kterým se mění stavební zákon.

části druhé a třetí správního řádu při vydávání souhlasů, čímž ve shodě s rozšířeným senátem zapověděl možnost kvalifikovat souhlasy jako rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 s. ř. Do stavebního zákona současně vložil novou úpravu přezkumného řízení, které lze napříště zahájit ve lhůtě jednoho roku ode dne, kdy souhlas nabyl právních účinků.⁹¹ Stanovením poměrně krátké lhůty se ochrana poskytovaná zásahovou žalobou na úkor žalobce podstatně snížila: nastane-li situace, kdy soud rozhoduje o podané žalobě až po uplynutí zákonem stanovené lhůty, nemůže správnímu orgánu přikázat postup podle § 156 odst. 2 s. ř., a zrušení souhlasu je tím v rámci přezkumného řízení vyloučeno. Soud se tak omezí na deklarování nezákonnosti souhlasu, který však nadále zůstává v platnosti; sám totiž souhlas zrušit nemůže.

Při zmeškání lhůty se tak žalobci dostává útěchy v podobě zlepšení jeho pozice při uplatnění nároku na náhradu škody ve smyslu zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci. Zásahová žaloba se s ohledem na závěry usnesení vzdálila svému původnímu účelu a namísto ochrany práv směřuje ke zvýhodnění žalobce při jeho případném odškodnění. T. Svoboda a A. Chamráthová nicméně pochybují, zda deklaratorní rozhodnutí o nezákonném zásahu skutečně posílí postavení žalobce při samotném odškodnění. Deklaratorní rozhodnutí není předpokladem uplatnění nároku na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem; s nárokem se lze přímo obrátit na soud rozhodující v občanském soudním řízení.⁹² Pokud žalobce zákonnou lhůtu určenou ke zrušení souhlasu v přezkumném řízení zmešká, není žádoucí, aby dodatečně podával zásahovou žalobou, která kýženou ochranu již neposkytne. Význam soudní ochrany práv prostřednictvím zásahové žaloby se v uvedeném případě zcela vytrácí.

Pod vlivem korekce materiálního pojetí rozhodnutí formálními prvky byly souhlasy kvalifikovány jako zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., čímž rozšířený senát připravil rozhodující soudy o možnost nezákonný souhlas přímo zrušit.⁹³ Rozhodování o zásahu se tím vrací správnímu orgánu, přičemž kvalita poskytnuté ochrany (de facto) závisí na bdělosti žalobce ve vztahu k včasnému podání žaloby.

Usnesení RS NSS ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43 (*Souhlasy II*)

Způsob ochrany žalobce před nezákonnými souhlasy, poskytované v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, podrobil rozšířený senát revizi poté, co první senát upozornil na vývoj rozhodovací praxe v otázce pojetí rozhodnutí (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). První senát uvedl, že

⁹¹ Rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne, kdy územní souhlas nabyl právních účinků.

⁹² SVOBODA, CHAMRÁTHOVÁ, op. cit. [online].

⁹³ Tím by současně zanikly právní účinky nezákonného souhlasu.

uvedené materiálně-formální pojetí se pod vlivem dílčích zásadních usnesení rozšířeného senátu značně oslabilo, a to v důsledku snížení nároků kladených na formální stránku rozhodnutí.⁹⁴ Požadavek vysoké míry formalizace úkonů pro naplnění znaků podle § 65 odst. 1 s. ř. s., formulovaný ve věci *Souhlasy I*, nebyl rozhodovací praxí převzat.⁹⁵ Aplikovatelnost závěrů přijatých ve věci *Souhlasy I*⁹⁶ byla nadto definitivně znemožněna legislativními změnami stavebního zákona.⁹⁷

Rozšířený senát uvedl, že ačkoliv souhlasy vydávané v režimu stavebního zákona nejsou rozhodnutím ve smyslu § 67 s. ř., jedná se o úkony správního orgánu, které se týkají konkrétní věci a které působí v právní sféře individuálně určeného adresáta. Nadto s nimi právní úprava spojuje určitý postup při jejich vydání (ačkoliv zjednodušený a alternativní) a některé další formální náležitosti (§ 96 odst. 3 stavebního zákona). Určení povahy předcházející procedury se přitom rozšířenému senátu jeví klíčové. V této souvislosti rozlišil jednotlivé druhy řízení; správní řízení, které představuje typ vysoce formalizovaného procesu, a ostatní méně formalizované postupy upravené zvláštními zákony. Přitom s ohledem na zákonem stanovenou povahu procedury, která je s vydáváním souhlasů spojená, nelze usuzovat, že se jedná o správní řízení.⁹⁸

Rozšířený senát nadto zdůraznil hledisko efektivní ochrany práv, kdy žaloba, zahajující soudní přezkum aktu, musí být zvolena uvážlivě tak, aby poskytla účinnou ochranu žalobce. Požadavek formálních znaků rozhodnutí musí respektovat efektivní ochranu, a k naplnění formální stránky proto slovy rozšířeného senátu postačuje, „aby založení, změna, zrušení nebo závazné určení práv individuálně určených jednotlivců (adresátů) bylo vtěleno do aktu správního orgánu, u něž je předepsána písemná forma a k jehož vydání je zákonem dána kompetence správního orgánu při splnění zákonem stanovených podmínek, které je správní orgán povinen posoudit“.⁹⁹ Rozšířený senát tím zpochybnil dosavadní názor, že efektivní ochranu práv lze zajistit zákazem správnímu orgánu, aby ve své úřední činnosti z nezákonného souhlasu

⁹⁴ Srov. usnesení RS NSS analyzované níže. Vzhledem k souvislosti usnesení ve věci *Souhlasy I* a *Souhlasy II* jsou tato uvedena a analyzována souběžně. Ostatní usnesení RS NSS jsou vždy řazena chronologicky.

⁹⁵ Srov. usnesení RS NSS ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43, bod 10.

⁹⁶ HALML, František. Nečinnost a nezákonný zásah ve veřejné správě – rozdílné kategorie, či nikoliv? *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2019, roč. 27, č. 1, s. 95–113 [online]. [cit. 2020-11-10].

Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/11561>.

⁹⁷ Včetně novely provedené zákonem č. 225/2017 Sb., kterým se mění stavební zákon: „[v] § 96 odst. 4 se za větu devátou vkládá věta *K přezkumnému řízení je příslušný správní orgán nadřízený stavebnímu úřadu, který souhlas vydal*“.

⁹⁸ „Je tak zřejmé, že jak proces vedoucí k vydání územního souhlasu, tak i jeho podoba jsou značně formalizované, přičemž tento souhlas je doručován osobám, které by v případě vedení správního řízení (územního řízení) byly účastníky tohoto řízení.“ Srov. usnesení RS NSS ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43, bod 12.

⁹⁹ Usnesení RS NSS ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43, bod 31.

vycházel.¹⁰⁰ Formální i materiální hledisko ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. proto uvedené souhlasy splňují.¹⁰¹

Z hlediska materiálně-formálního pojetí se rozšířený senát přiklonil k rozhodovací praxi, ve které Nejvyšší správní soud požadavek formálního hlediska rozhodnutí postupně relativizoval. Věcná působnost žaloby (65 a násl. s. ř. s.) se tím rozšířila na akty správních orgánů, které by jinak definici rozhodnutí při existenci přísných formálních požadavků nevyhovovaly. Naopak snížení nároků kladených na formu rozhodnutí se v uvedeném případě příznivě projeví na intenzitě ochrany žalobce; nezákonné souhlasy lze na podkladě žaloby proti rozhodnutí přímo zrušit, čímž současně zaniknou jejich právní účinky. Tím je žalobci (namísto zásahové žaloby) poskytnuta účinná soudní ochrana, která nadto vyhovuje požadavkům vyplývajícím z mezinárodního a ústavního práva na efektivnost poskytované soudní ochrany. Rozšířený senát upustil od striktního požadavku formy a zohlednil požadavek efektivní soudní ochrany, který se v otázce soudního přezkumu souhlasů, s ohledem na závěry ve věci *Souhlasy I*, zcela vytratil. Z těchto důvodů svůj dosavadní přístup k souhlasům vydávaným podle stavebního zákona přehodnotil a přiklonil se k závěru, že jsou přezkoumatelné na základě žaloby proti rozhodnutí.¹⁰²

Usnesení RS NSS ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012-47 (*Státní maturity*)

Rozšířený senát se v následujícím případě věnoval právní povaze vyrozumění o žádosti o přezkoumání maturitní zkoušky (dále jen *vyrozumění*), které žalobkyně napadla žalobou proti rozhodnutí. Městský soud v Praze napadené vyrozumění zrušil, proti čemuž žalovaný (Ministerstvo školství) brojil kasační stížností. Součástí usnesení rozšířeného senátu se stalo posouzení volby odpovídající žaloby s přihlédnutím k formálním kritériím rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

Předkládající šestý senát se v uvedeném případě neztotožnil se závěry sedmého senátu Nejvyššího správního soudu,¹⁰³ který v jiném případě posoudil vyrozumění ministerstva za

¹⁰⁰ Protože práva založená souhlasem nemohou v důsledku takového výroku sama zaniknout (což ostatně vyplývá i ze samotného usnesení ve věci *Souhlasy I*, v němž rozšířený senát uložil povinnost v rámci přezkumného řízení posuzovat proporcionalitu zásahu do těchto práv). Případná další úřední činnost stavebního úřadu mnohdy na vydaný souhlas nenavazuje, a souhlas je tak realizací povoleného záměru konzumován. Ze souhlasu navíc mohou nadále vycházet i další správní orgány, na něž se zákaz vyslovený vůči žalovanému stavebnímu úřadu nevztahuje. Srov. tamtéž, bod 28.

¹⁰¹ HALML, 2019, op. cit. [online].

¹⁰² Přitom s ohledem na právní jistotu žalobců nesmí uvedená revize vést k odepření práva na soudní ochranu. Zvolil-li žalobce zásahovou žalobu na podkladě závěrů vyplývajících z předchozí sjednocené judikatury, pak musí být soudem o změně názoru na povahu souhlasů vyrozuměn a vyzván ke změně petitu v souladu s žalobou proti rozhodnutí. Srov. usnesení RS NSS ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43, bod 34.

¹⁰³ Srov. rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2013, č. j. 7 As 165/2012-22.

rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Naopak zdůraznil, že výsledkem přezkumu provedeného žalovaným není správní rozhodnutí podle § 9 a § 67 s. ř., nýbrž tzv. jiný individuální správní akt, a to v důsledku vyloučení aplikace části druhé a třetí správního řádu. Podle rozhodujícího šestého senátu se lze ochrany domáhat v řízení o ochraně před nezákonným zásahem (§ 82 a násl. s. ř. s.). Stanovisko sedmého senátu se podle V. Štencela¹⁰⁴ zakládá na materiálním pojetí rozhodnutí, kdy akt musí pro účely soudního přezkumu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. splňovat hledisko určité kvality, a to bez ohledu na jeho formální označení.¹⁰⁵ Posuzované vyrozumění je přitom způsobilé změnit postavení konkrétního adresáta, neboť příznivý výsledek přezkumu může rozhodnout o úspěšném vykonání maturitní zkoušky. Vyrozumění proto z hlediska kvality naplňuje znaky individuálního správního aktu, který upravuje veřejná subjektivní práva.¹⁰⁶

Šestý senát naopak vyzdvihl závěry formulované v usneseních rozšířeného senátu ve věci *Olomouckého kraje a Souhlasy I*, na základě kterých lze přezkum podle § 65 a násl. s. ř. s. provést za předpokladu, že akt vykazuje formu správního rozhodnutí ve smyslu doktríny správního práva. V důsledku odlišného postoje předložil rozšířenému senátu k posouzení otázku, zda se lze ochrany domáhat zásahovou žalobou či žalobou proti rozhodnutí.

Rozšířený senát se přiklonil k závěru, že předmětné vyrozumění vykazuje, navzdory svému označení, znaky individuálního správního aktu přezkoumatelného ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s.: „je zde konkrétní individualizovaný adresát takového vrchnostenského aktu [...], tento úkon zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje jeho konkrétní práva, je vydán ve formalizovaném řízení upraveném právními předpisy [...] správním orgánem v mezích jeho zákonem stanovené pravomoci“.¹⁰⁷ Takové vyrozumění musí splňovat předpokládané náležitosti a následně musí být adresátovi řádně oznámeno. I s ohledem na strukturu vyrozumění (záhlaví, výrok, odůvodnění a poučení o nepřipustnosti rozkladu) lze usuzovat, že správní orgán vydal konkrétní materializovaný akt naplňující znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.¹⁰⁸ V souvislosti s požadavkem formalizovaného řízení se rozšířený senát současně věnoval otázce, zda lze v rámci přezkoumání výsledku maturitní zkoušky subsidiárně aplikovat správní řád. Uvedl, že zákonodárce pojal přezkumné řízení jako samostatné (kvazi) opravné řízení, které lze zahájit výlučně na žádost dotčené osoby, a to v relativně krátké lhůtě. Veškeré aspekty přezkumu

¹⁰⁴ ŠTENCEL, Václav. Soudní přezkum výsledku maturitní zkoušky - stále řada otázek. *Správní právo*. 2014, roč. 47, č. 3, s. 190.

¹⁰⁵ Respektive zda zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. V takovém případě není rozhodné, zda je akt rozhodnutím podle správního řádu. Srov. tamtéž a rozsudek RS NSS ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113.

¹⁰⁶ Srov. usnesení RS NSS ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012-47, bod 29.

¹⁰⁷ Tamtéž, bod 39.

¹⁰⁸ Tamtéž.

však školský zákon neupravuje, a nadto obsahuje ustanovení vylučující použití správního řádu.¹⁰⁹ Rozšířený senát nakonec dospěl k závěru, že na otázky zvláštním předpisem (školským zákonem) neupravené lze subsidiárně uplatnit správní řád podle § 180 odst. 1 s. ř., neboť školský zákon má povahu dosavadního právního předpisu.¹¹⁰ Vyrozumění o přezkumu je výsledkem formalizované procedury, upravené školským zákonem za subsidiární aplikace správního řádu (§ 180 odst. 1 s. ř. s.).

Usnesení RS NSS ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48

(Opatření o nevyplacení dotace)

V uvedeném případě se rozšířený senát věnoval problematice soudního přezkumu opatření o nevyplacení dotace či její části, tj. otázce, zda úkon naplňuje znaky rozhodnutí či zásahu ve smyslu soudního řádu správního. V této souvislosti upozornil, že rozhodnutí (opatření) o nevyplacení dotace naplňuje materiální i formální hledisko rozhodnutí (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), a to navzdory zdánlivé povaze procesu vyplácení dotace jako faktické činnosti. Právní úprava (rozpočtová pravidla) předpokládá řádné oznámení opatření, které nadto respektuje konkrétní formální náležitosti; správní orgán musí posuzovaný akt opatřit důvody, pro které ke změně [nevyplacení/pozastavení dotace] došlo, a uvést rozsah krácení dotace.

S ohledem na požadovanou formu není uvedené opatření neformálním úkonem, který by spadal pod definici zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. Rozhodnutí o pozastavení dotace závazně mění či ruší práva (již) založená konkrétnímu příjemci dotace; takový akt musí být výsledkem předcházejícího závazného postupu a musí mít písemnou formu. Rozšířený senát se proto přiklonil k závěru, že takový úkon je individuálním správním aktem, který vykazuje materiální a formální znaky vyplývající z § 65 odst. 1 s. ř. s. Zákonem stanovená výluka aplikace správního řádu není ve vztahu k závěru o naplnění formálního hlediska relevantní, neboť obdobně jako v případě *Státních maturit* lze v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, aplikovat na základě § 180 odst. 1 s. ř. správní řád.¹¹¹

¹⁰⁹ § 183 odst. 1 školského zákona.

¹¹⁰ Srov. usnesení RS NSS ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012-47, bod 34. Přípustnost subsidiárního uplatnění správního řádu byla jednou z hlavních otázek, kterými se rozšířený senát v odůvodnění zabýval. Postupující šestý senát nesdílel názor sedmého senátu, že lze v uvedeném případě správní řád aplikovat (§180 odst. 1 s. ř.), neboť žalovaný (Ministerstvo) mohl přezkum provádět až po nabytí účinnosti správního řádu. Šestý senát proto zastával stanovisko, že tímto školský zákon nespĺňuje povahu „dosavadního právního předpisu“ ve smyslu § 180 odst. 1 s. ř. Rozšířený senát nicméně upozornil, že školský zákon nabyl účinnosti před správním řádem (před 1. 1. 2006), zatímco dílčí ustanovení upravující přezkum žádostí až poté. Aplikace § 180 odst. 1 s. ř. může být vyloučena pouze za předpokladu, že bude přezkumné řízení ve školském zákonu komplexně upraveno. Přezkum žádostí však zákonodárce komplexně nekoncepoval; aplikace § 180 odst. 1 s. ř. byla v uvedeném případě na místě.

¹¹¹ Srov. usnesení RS NSS ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48, bod 57–59.

Při zhodnocení povahy konkrétního úkonu,¹¹² od kterého se odvíjí volba příslušného žalobního typu, se rozšířený senát zaměřil na další aspekt, který musí být respektován: hledisko efektivní právní ochrany osob, jejichž práv se takový úkon dotýká. Konkrétní žaloba musí být zvolena tak, aby způsob ochrany formulovaný v soudním výroku současně odpovídal skutečné potřebě žalobce. Jinými slovy, při volbě odpovídající žaloby je třeba respektovat povahu napadeného úkonu, aby se následná ochrana efektivně projevila v právní sféře žalobce. Rozšířený senát rovněž zdůraznil potřebu setrvat v zavedené rozhodovací praxi, která upevňuje legitimní očekávání potenciálních žalobců; pokud žalobce brojí konkrétní žalobou v důvěře k dosavadní rozhodovací praxi, měl by mu soud kýženou ochranu poskytnout, pokud ten neshledá závažné důvody pro revizi stávajícího postoje judikatury.¹¹³ Rozšířený senát tak dospěl k závěru, že posuzované opatření poskytovatele dotace je jako individuální správní akt napadnutelný žalobou proti rozhodnutí.¹¹⁴

K přijatému usnesení uplatnil odlišné stanovisko soudce F. Dienstbier. Předně zpochybnil tu část odůvodnění, ve které rozšířený senát nesprávně navodil dojem konzistentního výkladu judikatury soudů (včetně rozšířeného senátu), pokud jde o odlišení rozhodnutí (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) od zásahu (§ 82 s. ř. s.).¹¹⁵ Naopak uvedl, že jednotný náhled na tuto problematiku v judikatuře nikdy nepanoval; původní výlučnost materiálního pojetí, prosazovaného před přijetím i po přijetí soudního řádu správního, byla zřetelně zpochybněna ve věci *Souhlasy I*. Navazující judikaturu však považuje za nejednotnou. Rozšířenému senátu proto současně vytkl, že měl uvedenou nekonzistentnost judikatury připustit a uvést svůj stávající právní názor. F. Dienstbier nadto zpochybnil závěr, že posuzované opatření splňuje požadavek předepsané formy, neboť s ohledem na právní úpravu vlastních formálních náležitostí¹¹⁶ tyto nedostojí přísnému požadavku formální stránky, který rozšířený senát předestřel ve věci *Souhlasy I*.

¹¹² A to především úkonů s nejednoznačnou povahou, tj. hraničních úkonů, které z důvodu své „atypičnosti“ nelze jednoznačně kvalifikovat jako rozhodnutí či zásah.

¹¹³ Srov. usnesení RS NSS ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48, bod 51 ve spojení s bodem 54.

¹¹⁴ Srov. však odlišné stanovisko J. Brothánkové k uvedenému usnesení, bod 33. Ta zpochybnila poskytnutí efektivní soudní ochrany na podkladě žaloby proti rozhodnutí. Prostřednictvím zásahové žaloby lze naopak správnímu orgánu přímo uložit, aby dotaci vyplatil, resp. aby nepokračoval v porušování práva.

¹¹⁵ Srov. odlišné stanovisko F. Dienstbiera k usnesení RS NSS ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48, bod 5.

¹¹⁶ Písemné informování příjemce a příslušného finančního úřadu, a to včetně odůvodnění.

Usnesení RS NSS ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016-41

(Výtka státnímu zástupci)

Rozšířený senát se v uvedeném případě věnoval procesnímu režimu soudního přezkumu výtky udělené státnímu zástupci. Takový úkon představuje, v porovnání s důraznějším kárným návrhem, mírnější, byť formální opatření reagující na drobný poklesek či nedostatek státního zástupce. Existují přitom dva způsoby provedení výtky, a to udělení písemnou formou či udělenou ústně se současným vyhotovením kvalifikovaného záznamu. Rozšířený senát předně uvedl, že rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. má povahu formalizovaného projevu vůle správního orgánu, který nadto vykazuje zákonem stanovené formální náležitosti. Přitom těmito formálními znaky, s odkazem na závěry uvedené ve věci *Olomouckého kraje* a odborné literatury, jsou: „i) předepsaná formalizovaná podoba úkonu, který obvykle obsahuje výrok a odůvodnění; ii) skutečnost, že úkon je vydáván v rámci formalizovaného postupu, byť nemusí jít o řízení ve smyslu správního řádu či daňového řádu; iii) pořízení dokumentace o průběhu a výsledku postupu; iv) oznámení výsledného úkonu účastníkům řízení“.¹¹⁷ Rozšířený senát se přiklonil k závěru, že předmětná výtka uvedené formální znaky, byť na minimální úrovni, splňuje. Výtka má zpravidla písemnou podobu, v případě ústního provedení musí být opatřen písemný záznam o jejím udělení. Obsah výtky musí splňovat určitou minimální strukturu, především vymezení skutku a jeho právní posouzení včetně stručného odůvodnění. Samotná výtka je výsledkem formalizovaného postupu, který respektuje základní zásady činnosti správních orgánů.¹¹⁸ Výtka musí být v rámci stanovené procedury zadokumentována a případné rozhodnutí o jejím udělení zakládá správní orgán do spisu. Dotčené osobě se nadto rozhodnutí o udělení výtky oznamuje ústně v její přítomnosti či doručením písemného vyhotovení.¹¹⁹ Takové oznámení má přímý vliv na běh lhůty k podání žaloby. Z hlediska kvality, resp. obsahu, jsou s výtka spojeny specifické právní účinky, které mohou mít případný vliv na kárné řízení. Podle rozšířeného senátu proto výtka znaky rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s.¹²⁰ z materiálního hlediska taktéž splňuje.

¹¹⁷ Srov. usnesení RS NSS ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016-41, bod 78. Rozšířený senát převzal uvedené znaky z publikace [ŠURÁNEK, Petr. Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu: § 65 Žalobní legitimace.] In: JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 487–521.

¹¹⁸ Navzdory závěru, že výtka je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., se však rozšířený senát ztotožnil s názorem předkládajícího devátého senátu, že specifický charakter výtky „vylučuje aplikaci klasického správního řízení podle části druhé a třetí správního řádu [...] pokud by uložení výtky podléhalo formálnímu správnímu řízení, tento postup by vedle kárného řízení před Nejvyšším správním soudem postrádal svůj smysl.“ Srov. usnesení RS NSS ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016-41, bod 80 a 81.

¹¹⁹ Tamtéž, bod 79.

¹²⁰ Rozšířený senát v této souvislosti upozornil, že výchozím pravidlem je především respektování formálního označení konkrétního aktu, nicméně uvedená výtka (ve smyslu zákona o státním zastupitelství) bývá v praxi zřídka

Z těchto důvodů se rozšířený senát se závěrem předkládajícího devátého senátu o neformální povaze udělené výtky neztotožnil. Naopak vyhodnotil, že se žalobce nemůže domáhat ochrany v řízení o žalobě před nezákonným zásahem.

3.3 Shrnutí

Ve shodě s nosnými závěry vyplývajícími z klíčových usnesení rozšířeného senátu se výklad pojmu *rozhodnutí* (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), zejména interpretace požadavku formálních náležitostí, proměňuje v závislosti na okolnostech individuálního případu, který je předmětem posouzení. Tím se současně neustále posouvají hranice mezi rozhodnutím a zásahem, kterým v rámci soudního řádu správního odpovídají odlišné procesní režimy a rozdílný způsob ochrany poskytované žalobci. Původní příklon k ryze materiálnímu pojetí byl v souvislosti se zavedením zásahové žaloby podroben revizi a částečně překonán, neboť hranice mezi zásahem a rozhodnutím se pod vlivem uvedeného hlediska znepřehlednily. Postupná modifikace materiálního pojetí (formálními prvky) měla věcný rámec žalob opětovně zpřehlednit. Usnesení rozšířeného senátu ve věci *Olomouckého kraje* bývá v procesu korekce materiálního pojetí vyzdvihováno a považováno za stěžejní případ, kdy rozšířený senát poprvé uznal materiálně-formální koncepci, neboť formální kritéria rozhodnutí vyplývají z dílčích ustanovení soudního řádu správního.¹²¹ Avšak původní relativně přísný požadavek *správního rozhodnutí ve smyslu doktríny správního práva*,¹²² kterým rozšířený senát pojem *rozhodnutí* pro účely soudního přezkumu specifikoval, byl v zásadě překonán.

S ohledem na závěry následující rozhodovací praxe (zejména) rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu lze konstatovat, že úkon spadá do procesního režimu žaloby proti rozhodnutí za podmínky, že je jeho vydání spojeno s alespoň minimální formalizovanou procedurou, kterou správní orgán vede v mezích své zákonem stanovené pravomoci.¹²³ Podmínku *formalizované procedury* může s ohledem na individuální okolnosti případu splnit i postup, který vyhovuje alespoň základním zásadám činnosti správních orgánů.¹²⁴ Nicméně i při postupu správního orgánu, který vede k vydání aktu pouze při respektování základních zásad, musí být současně přítomny jiné dílčí formální aspekty, aby výsledný akt ještě vyhovoval

označována za *rozhodnutí*. Přitom formální podoba výtky se může v praxi významně lišit. Srov. usnesení RS NSS ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016-41, bod 77 a 78.

¹²¹ Srov. usnesení RS NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, bod 17.

¹²² *Olomoucký kraj a Souhlasy I.*

¹²³ *Státní maturity.*

¹²⁴ *Výtka státnímu zástupci.*

formální stránce rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s.¹²⁵ O průběhu řízení by měl být současně veden spis. V případě méně formální procedury se lze spokojit s řádnou dokumentací.¹²⁶ Výsledný akt se adresátu řádně oznamuje a z hlediska struktury vykazuje některé minimální formální náležitosti.¹²⁷ Lze předpokládat důraz na písemnou formu,¹²⁸ přičemž samotné označení aktu není pro účely soudního přezkumu relevantní.

S ohledem na výše uvedené lze shrnout náhled judikatury na problematiku odlišení rozhodnutí od zásahu; s postupem času se požadavek formálních náležitostí značně relativizoval. Tím soudy pružně reagovaly na řadu úkonů vykazujících spornou povahou, tj. úkonů, u nichž nelze jednoznačně určit příslušný žalobní typ. V úmyslu zajistit široký přístup k soudní ochraně došlo ke snižování nároku kladeného na požadavek formy rozhodnutí, čímž se hranice jednotlivých žalob opětovně zneprůhlednily. Na úkor formy se v rozhodovací činnosti prosazovalo hledisko účinné soudní ochrany. Vycházelo se z předpokladu, že při posouzení, zda úkon naplňuje znaky rozhodnutí či zásahu ve smyslu soudního řádu správního, záleží na jeho skutečné kvalitě, resp. obsahu. Jinými slovy, musel formulovaný výrok reálně odpovídat právním účinkům posuzovaného úkonu, aby soud žalobci poskytl skutečně účinnou ochranu.¹²⁹ Lze se proto domnívat, že se skrze hledisko efektivní ochrany práv opětovně (a poměrně nahodile) relativizovaly zavedené formální náležitosti rozhodnutí, což vedlo k návratu ke zdůraznění kvality (tj. materiálního hlediska úkonu) při volbě vhodné žaloby. Závěry vyplývající z rozhodovací praxe dokládají, že se při vymezení *rozhodnutí* často zohlednil další formální aspekt, případně bylo od dílčího z nich napříště upuštěno. Tím se však opětovně vymežil věcný rozsah žaloby proti rozhodnutí (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) a zásahové žaloby (§ 82 s. ř. s.), což přispívalo (a stále přispívá) k nepřehlednosti judikatury, vnímané zejména potenciálními žalobci

¹²⁵ Srov. odlišně rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2016, č. j. 6 As 69/2016-39 (*Výzva k odstranění reklamního zařízení*): V posuzovaném případě se Nejvyšší správní soud zabýval právní povahou výzvy k odstranění reklamního zařízení vydávané v režimu zákona o pozemních komunikacích. Nejvyšší správní soud překvapivě uvedl, že převažují formální znaky, které předurčují charakter takového aktu jako faktického úkonu. Správní orgán vydal výzvu v písemné formě a doručil ji adresátovi. Výzva však nebyla označena jako rozhodnutí a současně absentovaly náležitosti podle § 67 s. ř. Ačkoliv byl ve věci veden spis, nedělo se tak v rámci správního řízení; správní orgán tak činil nejspíš z praktických důvodů. Uvedené formální znaky však podle Nejvyššího správního soudu z hlediska soudního přezkumu podle § 65 a násl. s. ř. s. neobstojí. Nejvyšší správní soud nicméně konstatoval, že výzva z materiálního hlediska zasáhla do právní sféry adresáta srovnatelně jako správní rozhodnutí. Nadto potvrdil, že výzva splňuje náležitosti *jiného úkonu* podle části čtvrté správního řádu, kterému nepředchází formalizované řízení; odpovídající formou soudní ochrany je zásahová žaloba, neboť v rovině soudního řádu správního uvedenou výzvu ztotožnil s pokynem (§ 82 s. ř. s.).

¹²⁶ *Výtka státnímu zástupci*.

¹²⁷ Především odůvodnění (*Olomoucký kraj, Státní maturity, Opatření o nevyplacení dotace*), případně výrok a poučení o opravných prostředcích.

¹²⁸ *Olomoucký kraj, Opatření o nevyplacení dotace, Souhlasy II*.

¹²⁹ *Olomoucký kraj* (bod 27). Dále podrobněji *Opatření o nevyplacení dotace*. V souvislosti s hlediskem efektivní ochrany práv je rovněž žádoucí lpět na stálosti a konzistentnosti judikatury za účelem upevnění právní jistoty potenciálních žalobců. Revize a případná změna stávajícího postoje musí být prováděny, jsou-li proto závažné důvody.

při volbě žaloby. Přesný „katalog“ formálních náležitostí rozhodnutí (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), který rozšířený senát doposud nepředložil, by byl naopak velmi žádoucí.¹³⁰ V této souvislosti lze opětovně odkázat na náhled F. Dienstbiera, který se v rámci odlišného stanoviska k usnesení rozšířeného senátu ve věci *Opatření o nevyplacení dotace* vyjádřil v tom smyslu, že materiálně-formální pojetí lze následovat pouze v případě, že dojde k definitivnímu vymezení formy požadované vedle obsahu rozhodnutí: „[m]ěl by jasně uvést, zda vedle naplnění materiálních znaků správního rozhodnutí trvá na požadavku naplnění určité zákonem předepsané formy nebo ne, případně jaké formální znaky musí úkon správního orgánu splňovat, aby byl posouzen jako rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.“¹³¹

Nabízí se tím současně otázka, zda s ohledem na obtížnost přesného vymezení formálních náležitostí je prosazování materiálně-formálního pojetí (pro účely vymezení rozhodnutí a zásahu) postupem správným. T. Svoboda a A. Chamráthová upozorňují, že nejasnosti, které okolo materiálně-formálního pojetí panují, způsobují nepřehlednost hranic jednotlivých žalobních typů, což je v přímém rozporu s původním účelem uvedeného pojetí. Současně apelují na rozšířený senát, aby ohledně nastolené otázky definitivně zaujal své stanovisko.¹³² J. Staša upozorňuje, že vlivem materiálně-formálního pojetí se prosadilo hledisko (formální) procedury na úkor kvality, což např. vedlo k nesprávným závěrům rozšířeného senátu, že se lze proti souhlasům jako tzv. bezprocedurálním rozhodnutím¹³³ (resp. *jiným úkonům* ve smyslu správního řádu) bránit výhradně zásahovou žalobou.¹³⁴ Tím však podle autora výrazně klesla efektivita poskytnuté ochrany, což následně přispělo k revizi uvedeného právního názoru.

¹³⁰ Ačkoliv lze pochybovat, zda je to vůbec reálné. S ohledem na rozličnost jednotlivých úkonů musí soud současně zohledňovat více individuálních aspektů.

¹³¹ Srov. odlišné stanovisko F. Dienstbiera k usnesení RS NSS ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48, bod 6.

¹³² SVOBODA, CHAMRÁTHOVÁ, op. cit. [online].

¹³³ Z. Kühn se naopak přiklání k názoru, že s nimi určitá procedura spojená je, nicméně rozšířený senát ji nevzal v úvahu. Srov. KÜHN, op. cit., s. 515.

¹³⁴ STAŠA, op. cit., s. 313.

4 Nečinnost správního orgánu ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s.

4.1 Nečinnostní žaloba (§ 79 a násl. s. ř. s.)

Při výkonu veřejné správy musí správní orgán „vyřizovat věci bez zbytečných průtahů“, tj. respektovat zásadu rychlosti řízení specifikovanou v ustanovení § 6 odst. 1 s. ř. Ustanovení tak navazuje na ústavní rámec ochrany před nezákonnou nečinností, vyplývající z čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 38 odst. 2 Listiny.¹³⁵ Takové povinnosti odpovídá právo jednotlivce, aby byla věc v řádné lhůtě projednána a rozhodnuta. V souladu s úmyslem zákonodárce¹³⁶ se nečinnostní žaloba řadí mezi právní prostředky ochrany před nežádoucí liknavostí správního orgánu.¹³⁷ Žalobou lze nicméně brojit teprve poté, co selhaly prostředky nápravy uvnitř veřejné správy.¹³⁸ V případě, že správní orgán nevydal rozhodnutí či osvědčení ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s., lze v souladu s ustanovením § 6 odst. 1 ve spojení s § 1 odst. 1 s. ř. (nejprve) uplatnit opatření proti nečinnosti (§ 80 s. ř.). Nevyčerpáním jiných procesních prostředků ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. by žalobce nenaplnil zvláštní podmínku řízení, což by vedlo k odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

4.2 Rozhodnutí vs. nečinnost podle soudního řádu správního

4.2.1 Přehled

Ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. vymezuje věcný rozsah žaloby, když stanoví, že se lze domáhat vydání rozhodnutí ve věci samé¹³⁹ a osvědčení. Ve shodě s účelem správního soudnictví (§ 2 s. ř. s.) se ochrana poskytnutá na podkladě nečinnostní žaloby vztahuje na subjektivní procesní právo adresáta, aby správní orgán rozhodl či vydal osvědčení o určitém obsahu.¹⁴⁰ O. Kadlec¹⁴¹ a K. Frumarová¹⁴² zároveň upozorňují na autonomii ustanovení

¹³⁵ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 47.

¹³⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, č. 150/2002 Dz, k § 79–81.

¹³⁷ Např. právní úprava lhůt pro vydání rozhodnutí (§ 71 s. ř.), opatření proti nečinnosti (§ 80 s. ř.), náhrada škody a nemajetkové újmy či fikce rozhodnutí. Srov. FRUMAROVÁ, 2012, op. cit., s. 43.

¹³⁸ Srov. ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s.

¹³⁹ Uvedenou podmínku však nelze vykládat tak, že se ochrana vztahuje pouze na rozhodnutí, kterým se předmět konkrétního správního řízení meritorně posuzuje. Takový závěr podporuje doktrína i judikatura Nejvyššího správního soudu. Srov. např. rozsudek NSS ze dne 24. 1. 2013, č. j. 6 Ans 13/2012-36, ve kterém Nejvyšší správní soud potvrdil možnost podat žalobu proti nečinnosti, pokud nedošlo k uložení pořádkové pokuty ve smyslu § 62 s. ř. Rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty splňuje materiální znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., ačkoliv jím nedochází k meritornímu posouzení předmětu správního řízení. Srov. dále např. rozsudek NSS ze dne 10. 10. 2013, č. j. 4 As 72/2013-42 v případě rozhodnutí o zastavení řízení.

¹⁴⁰ Srov. náleží ÚS ze dne 7. 11. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 12/17, bod 6.

§ 4 odst. 1 písm. b) s. ř. s. a ustanovení § 2 s. ř. s.: při uplatnění nečinnostní žaloby není rozhodující povaha věci, o které má být rozhodnuto (soukromoprávní či veřejnoprávní), ale skutečnost, zda správní orgán rozhodnutí (ne)vydal.¹⁴³

Spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek, pak se nečinnostní žaloba neuplatní (§ 79 odst. 1 s. ř. s.).¹⁴⁴ Obrany proti aktu se lze následně domáhat prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí (§ 65 a násl. s. ř. s.), což ovšem nemusí představovat účinnou ochranu žalobce. Z judikatury totiž vyplynulo, že rozhodnutí, která vznikají na základě právní fikce, nelze pro nedostatek důvodů přezkoumat, a věc se tak vrací správnímu orgánu.¹⁴⁵ Tím nemusí dojít k ochraně žalobce, neboť postoj správního orgánu spočívající v nečinnosti může trvat nadále.

Okamžikem oddělujícím žalobu proti rozhodnutí a nečinnostní žalobu je vydání rozhodnutí, které lze v režimu správního řádu určit prostřednictvím pravidel formulovaných v § 71 odst. 2 s. ř.¹⁴⁶ Případy, kdy lze podat žalobu proti rozhodnutí a kdy naopak nečinnostní žalobu, se mohou zdát zřejmé. V praktické rovině však nastávají případy, kdy správní orgán vydá akt, který v rozporu se zákonem předepsanou formou nenaplnuje znaky rozhodnutí, tj. kdy „zákon nějakou formu pro rozhodnutí vyžadoval, ale správní orgán takto z nejrůznějších důvodů [...] nepostupoval a rozhodnutí v požadované formě nevydal“.¹⁴⁷ Neboli nastane situace, kdy žalobce musí zvolit žalobu proti neformálnímu sdělení či přípisu správního orgánu, který je ve skutečnosti rozhodnutím, avšak vadným. Výsledná podoba takového aktu může svědčit o nesprávném výkladu ustanovení konkrétní právní úpravy, kdy správní orgán postupoval v domněnku, že rozhodnutí vydat nemusel. Volba vhodného žalobního typu bude opět záležet na vymezení rozhodnutí (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), zejména s přihlédnutím k jednotlivým pojetím. Nejvyšší správní soud se původně ve shodě s dominantním materiálním pojetím přiklonil k závěru, že neformální přípisy správního orgánu lze považovat za rozhodnutí bez ohledu na to, že postrádají zákonem stanovenou formu.¹⁴⁸ Prosazováním formálních náležitostí korigujících materiální pojetí se následně hledala odpověď na otázku, v jaké míře musí být uvedené

¹⁴¹ KADLEC, Ondřej. Ochrana proti nečinnosti správního orgánu: § 79 Žalobní legitimace a účastníci řízení. In: KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK Tomáš a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 661–662.

¹⁴² FRUMAROVÁ, 2012, op. cit., s. 115.

¹⁴³ Z hlediska aplikovatelnosti žaloby tudíž není relevantní ani ustanovení § 70 písm. f) s. ř. s. upravující kompetenční vyluky ze soudního přezkumu. Srov. např. rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2004, č. j. 5 As 31/2003-49.

¹⁴⁴ Například fikce negativního rozhodnutí podle § 9 odst. 3 zákona o právu na informace o životním prostředí.

¹⁴⁵ Srov. např. rozsudek NSS ze dne 4. 7. 2003, č. j. 6 As 78/2002-39. Z důvodu neefektivní ochrany byla např. ze zákona o svobodném přístupu k informacím vypuštěna fikce negativního rozhodnutí (původně § 15 odst. 4 a § 16 odst. 3 uvedeného zákona). Ta byla nahrazena stížností (§ 16a zákona o svobodném přístupu k informacím).

¹⁴⁶ KÜHN, op. cit., s. 517.

¹⁴⁷ Tamtéž.

¹⁴⁸ Srov. rozsudek NSS ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005-107.

náležitosti splněny, aby úkon správního orgánu vyhovoval vymezení rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud dospěl v rámci své rozhodovací činnosti k závěru, že není důležité, zda byly formální aspekty v konkrétním případě skutečně přítomny, případně zda došlo k zachování zákonem stanovené procedury spojené s vydáním aktu. Pro zhodnocení, zda lze neformální přípis považovat za rozhodnutí, musí takový akt vykazovat zamýšlené právní účinky, které jsou způsobilé zasáhnout do právní sféry adresáta. Současně je rozhodující, zda právní úprava skutečně vyžadovala formalizovanou podobu takového aktu a zda jej spojovala s určitou formalizovanou procedurou. S ohledem na výše uvedené lze demonstrovat vývoj judikatury:

Rozsudek NSS ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005-107

(Politické strany a hnutí: financování)

V uvedeném případě Nejvyšší správní soud posuzoval právní povahu přípisu náměstka ministra financí, kterým žalobci v reakci na podaný rozklad sdělil, že o nároku na příspěvek na mandát není rozhodováno ve správním řízení, neboť vzniká *ex lege*, a že žalovaný (Ministerstvo financí) jej následně pouze vyplácí. Uvedl, že *rozhodnutí* má výlučně povahu technického označení a konkrétní akt správního orgánu musí být pro účely soudního přezkumu posuzován z hlediska své skutečné kvality (obsahu), nikoliv formy.¹⁴⁹ Pokud rozhodnutí postrádá předepsanou formu či nebylo vydáno v zákonem předpokládaném procesu, pak takové nedostatky nemají na posouzení úkonu jako rozhodnutí vliv. Naopak „potřeba soudního přezkumu faktických správních rozhodnutí je ještě intenzivnější právě tam, kde správní orgán nepostupuje předem stanoveným a předvídatelným způsobem podle příslušného procesního předpisu.“¹⁵⁰ S ohledem na závěr Nejvyššího správního soudu, že uvedené procesní situaci odpovídá žaloba proti rozhodnutí, si lze povšimnout příklonu k ryze materiálnímu pojetí¹⁵¹ rozhodnutí.

¹⁴⁹ Je vhodné upozornit, že Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkázal na náhled doktríny formulovaný před přijetím soudního řádu správního, tj. v době, kdy žalobci disponovali výhradně tzv. žalobou proti rozhodnutím, vztahující se na ochranu práv v oblasti správního soudnictví. Tento náhled naopak zdůrazňoval koncepci materiálního pojetí rozhodnutí: srov. MAZANEC, Michal. In: BUREŠ, Jaroslav, DRÁBAL, Ljubomír, MAZANEC, Michal. *Občanský soudní řád: komentář*. 5. vyd. Praha: C.H. Beck, 2001, s. 1041–1042.

¹⁵⁰ Rozsudek NSS ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005-107. Obdobně např. rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008-104.

¹⁵¹ Uvedený rozsudek byl vydán před usnesením rozšířeného senátu ve věci *Olomouckého kraje*, které je považováno za první projev příklonu k materiálně-formálnímu pojetí.

Rozsudek NSS ze dne 15. 1. 2015, č. j. 7 As 201/2014-47

Předmětem posouzení se stala okolnost, kdy si žalovaný (Ministerstvo školství) přivlastnil pravomoc rozhodnout o povinnosti vrátit vyplacenou dotaci, přičemž vydané rozhodnutí vykazovalo závažné formální vady. V souladu se závěry formulovanými ve věci *Politické strany a hnutí: financování* Nejvyšší správní soud zdůraznil význam kvality aktu, která převládá nad posouzením formy, pokud jde o určení, zda je úkon rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. či nikoliv. Neformální sdělení a přípisy správního orgánu proto mohou spadat do věcného rámce uvedeného ustanovení. Nejvyšší správní soud však současně uznal sílící tendenci korigovat materiální pojetí rozhodnutí, vyplývající (především) z rozhodovací činnosti rozšířeného senátu, a upozornil, že formální aspekty¹⁵² rozhodnutí (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) nemohou být přehlíženy. Zároveň si položil otázku, nakolik musí konkrétní úkon splňovat požadované formální náležitosti, aby byl posouzen jako rozhodnutí (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud se přiklonil k závěru, že rozhodujícím kritériem je hledisko konkrétní právní úpravy, tj. zda formální náležitosti zákon předpokládá. Zda byly správním orgánem skutečně dodrženy, není z hlediska volby žaloby proti rozhodnutí relevantní. Nepřihlíží se k okolnosti, zda správní orgán dodržel zákonem stanovený formalizovaný postup či zda výsledný úkon vykazuje veškeré formální náležitosti, nýbrž k tomu, zda takovou formu úkonu předpokládal zákon. S ohledem na výše uvedené lze přípis či sdělení správního orgánu posoudit jako rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. za předpokladu, že právní úprava původně předpokládala vydání rozhodnutí.¹⁵³ Oznámení, tj. vadné rozhodnutí žalovaného, má povahu aktu, kterým žalovaný zamýšlel vyvolat právní následky předpokládané právní úpravou (rozpočtovými pravidly). Ze struktury oznámení současně vyplývají formální znaky rozhodnutí. Rozhodnutí o povinnosti vrátit dotaci se v souladu se zákonem vydává ve formalizovaném řízení a musí vykazovat konkrétní formální náležitosti.¹⁵⁴

¹⁵² Odkázal jmenovitě na: i) usnesení RS NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, ii) usnesení RS NSS ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76.

¹⁵³ Přisun k formálním aspektům rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. však nelze interpretovat tak, že nastane úplný odklon od materiálního pojetí směrem k čistě formálnímu pojetí. Srov. např. ŠTENCEL, VOMÁČKA, op. cit., s. 147; KÜHN, op. cit., s. 514.

¹⁵⁴ Shodně rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2014, č. j. 7 As 100/2014-52: „[p]ro účely posouzení toho, zda je úkon správního orgánu rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., je nutno hodnotit, zda má napadený úkon povahu individuálního správního aktu, zda je zde konkrétní individualizovaný adresát takového vrchnostenského aktu, zda tento úkon zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje jeho konkrétní práva a zda je vydán ve formalizovaném řízení upraveném právními předpisy správním orgánem v mezích jeho zákonem stanovené pravomoci jako materializovaný akt obsahující stanovené náležitosti a komunikovaný adresátovi. Tyto aspekty je přitom nutno hodnotit z hlediska toho, jak je předpokládá právní úprava, nikoliv z hlediska toho, zda byly v konkrétním případě předpokládané aspekty skutečně zcela naplněny.“

Rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2016, č. j. 10 As 46/2016-54

Nejvyšší správní soud se zde věnoval právní povaze přípisu, kterým žalovaná (Policie ČR) zamítla žádost žalobce o vydání dokladu, který jej opravňuje k držení specifikovaných zbraní a střeliva, pro nesplnění podmínek zbraňové amnestie. Žalobce se domáhal ochrany na podkladě nečinnosti žaloby, neboť se domníval, že žalovaná o žádosti uvedeným přípisem nerozhodla. Krajský soud podanou žalobu zamítl a v rámci odůvodnění mj. zdůraznil, že z materiálního hlediska přípis splňuje definici rozhodnutí ve smyslu § 67 s. ř. Případné formální vady mohou mít vliv na zákonnost rozhodnutí, nikoliv na určení, že rozhodnutí (v podobě přípisu) nebylo materiálně vydáno.¹⁵⁵ Nečinnost správního orgánu proto nelze podle Krajského soudu namítat.

Nejvyšší správní soud se v řízení o podané kasační stížnosti přiklonil k závěrům vyplývajícím z příslušné judikatury,¹⁵⁶ která vychází z materiálního pojetí rozhodnutí; není důležitá forma, nýbrž obsah, pokud jde o posouzení, zda je úkon správního orgánu rozhodnutím. Proto lze v řízení o žalobě proti rozhodnutí poskytnout i ochranu před neformálními přípisy, neboť jsou z materiálního hlediska rozhodnutím, byť postrádají i základní formální strukturu (absence odůvodnění, poučení o možnosti podat opravný prostředek).¹⁵⁷ Oporu uvedeného závěru shledal i v zavedeném doktrinárním přístupu,¹⁵⁸ ze kterého vyplývá kladný postoj k soudnímu přezkumu neformálních přípisů na podkladě žaloby proti rozhodnutí, tj. navzdory skutečnosti, že není dodržena zákonem stanovená forma rozhodnutí včetně předpokládané formální procedury.¹⁵⁹ Nejvyšší správní soud kvalifikoval přípis žalované jako rozhodnutí, a to s přihlédnutím k materiálnímu pojetí rozhodnutí. Na úkor ochrany práv žalobce se tak přiklonil k závěru, že lze proti přípisu brojit výhradně na podkladě žaloby proti rozhodnutí. Namísto poskytnutí ochrany tak vlastně rozhodl o změně žalobního typu.

Nález ÚS ze dne 7. 11. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 12/17 (*Jmenování profesorem*)

Z hlediska postoje soudů vůči výkladu rozhodnutí (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), který de facto určuje volbu žalobního typu, lze rovněž poukázat na významný náleží Ústavního soudu, který završil řetězec rozhodnutí vydaných ve věci *Jmenování profesorem*. Stěžovatelé [i) doc. RNDr. Ivan Ošťádal, CSc.; ii) Univerzita Karlova] se prostřednictvím nečinnosti žaloby domáhali

¹⁵⁵ Srov. rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2016, č. j. 10 As 46/2016-54, bod 5.

¹⁵⁶ Především poukázal na výše uvedený rozsudek NSS ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005-107.

¹⁵⁷ Srov. rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2016, č. j. 10 As 46/2016-54, bod 16.

¹⁵⁸ Nutno dodat, že opět čerpal z komentáře k občanskému soudnímu řádu z roku 2001, který stavěl na materiálním pojetí rozhodnutí v důsledku tehdejší nedokonalé právní úpravy správního soudnictví: srov. MAZANEC, op. cit., s. 1041–1042.

¹⁵⁹ Srov. rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2016, č. j. 10 As 46/2016-54, bod 17.

vydání rozhodnutí prezidenta republiky o jmenování stěžovatele (doc. RNDr. Ivana Ošťádal, CSc.) profesorem; prezident republiky totiž na návrh reagoval pouze bezformálním dopisem adresovaným výhradně ministryni školství (nikoliv účastníkům řízení), kterým vyjádřil nesouhlas se jmenováním. Ústavní soud podpořil stanovisko soudů a přiklonil se k závěru, že prezident o návrhu rozhodl, a to zaslaným dopisem, který z materiálního hlediska naplňuje znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.: „pojem *rozhodnutí správního orgánu* je nutno vykládat materiálně a nikoliv formálně [...] [n]ení proto rozhodné, zda napadený individuální právní akt je označen jako rozhodnutí, jakou má formu či strukturu, nýbrž zda je způsobilý negativně zasáhnout právní sféru žalobce.“^{160,161} Ústavní soud tak pominul materiálně-formální přístup a nadto nesprávně uvedl, že se materiální pojetí v judikatuře Nejvyššího správního soudu pevně prosadilo a napadený rozsudek v tomto vývoji pouze pokračuje.¹⁶² Odůvodnil jej naléhavou potřebou ochrany práv jednotlivců právě v případech, kdy správní orgány v rozporu se zákonem vydávají akty postrádající formální náležitosti.¹⁶³ Podle Ústavního soudu je dopis prezidenta republiky jednoznačným úkonem splňujícím kritéria podle § 65 odst. 1 s. ř. s. v materiálním smyslu, který i přes absenci formalizované podoby a struktury rozhodnutí může zasáhnout do právní sféry adresátů. Nedoručení dopisu stěžovatelům ještě nezakládá nečinnost správního orgánu.¹⁶⁴

Co do vymezení *rozhodnutí* a *nečinnosti* je odůvodnění nálezu problematické, neboť Ústavní soud skrze materiální pojetí opětovně nahradil nečinnostní žalobu žalobou proti rozhodnutí. I z těchto důvodů se vůči sporným závěrům vymezila skupina ústavních soudců v rámci uplatněného odlišného stanoviska. Disentující ústavní soudci v čele s P. Rychetským upozornili na mylné posouzení povahy dopisu, kterým se Ústavní soud ochraně práv stěžovatelů spíše vzdálil. Výsledné rozhodnutí prezidenta republiky o návrhu vědecké rady nepochybně splňuje kritéria rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s.; soudy však (v uvedeném případě) důsledně nedbaly absence minimálních formálních požadavků, pro které dopis adresovaný ministryni školství nelze považovat za rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s.,¹⁶⁵ nýbrž nanejvýš za sdělení. Nelze přitom očekávat, že stěžovatelé rozpoznají pravou povahu sdělení jako formálně nedokonalého rozhodnutí, zasahujícího do jejich právní sféry, když „základním smyslem

¹⁶⁰ Srov. náleží ÚS ze dne 7. 11. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 12/17, bod 22.

¹⁶¹ Na podporu materiálního pojetí Ústavní soud odkázal na linii ustálené judikatury soudů, a to včetně usnesení RS NSS ve věci *Státní maturity*. Podle Z. Kühna však usnesení spíše než k čistě materiálnímu pojetí inklinuje k materiálně-formálnímu pojetí, což svědčí o nedůsledné aplikaci východiska uvedeného usnesení. Srov. KÜHN, op. cit., s. 514–515.

¹⁶² Srov. náleží ÚS ze dne 7. 11. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 12/17, bod 23.

¹⁶³ Tamtéž, bod 27.

¹⁶⁴ Tamtéž, bod 23–24.

¹⁶⁵ Srov. odlišné stanovisko P. Rychetského k náleží ÚS ze dne 7. 11. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 12/17, bod 2.

nezbytných formálních náležitostí rozhodnutí je, aby skutečnost, že určitý úkon má povahu rozhodnutí, byla pro jeho adresáty seznatelná.¹⁶⁶ Ústavní soud se skrze materiální pojetí¹⁶⁷ uchýlil k podstatně širší interpretaci rozhodnutí, čímž však stěžovatelům zablokoval přístup k soudní ochraně. Přitom akt správního orgánu nelze ad hoc považovat za přezkoumatelné rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.¹⁶⁸

Ve snaze objasnit povahu dopisu-sdělení se odůvodnění nálezu soustředilo na koncepci materiálního pojetí, což odvedlo pozornost od vlastního předmětu sporu. Jak ostatně uvedl T. Svoboda,¹⁶⁹ Ústavní soud se převážně omezil na posouzení vhodnosti zvolené žaloby, kdy jádrem předmětného nálezu bylo zhodnocení (ne)činnosti prezidenta republiky. Otázka, zda skutečně došlo k zásahu do veřejných subjektivních práv, zůstala na úkor stěžovatelů nezodpovězena. Tím se však rozhodující soud vzdálil prvotnímu účelu správního soudnictví (§ 2 s. ř. s.) a oslabil efektivitu poskytnuté soudní ochrany.

4.2.2 Shrnutí

Závěry Ústavního soudu ve věci *Jmenování profesorem* opětovně potvrdily, že samotná rozhodovací praxe v otázce pojetí rozhodnutí (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) značně kolísá, což se může negativně projevit na kvalitě ochrany poskytnuté žalobci. Problematika správního vymezení rozhodnutí ovlivňuje nejen posouzení volby mezi žalobou proti rozhodnutí a zásahovou žalobou, nýbrž i volby mezi žalobou proti rozhodnutí a žalobou nečinnostní. Může nastat situace, kdy žalobci brojícímu proti nečinnosti v důvěře v materiálně-formální pojetí není vyhověno, neboť soud překvapivě dojde k závěru, že správní orgán není nečinný, nýbrž (s ohledem na materiální pojetí) vydal bezformální akt (přípis), naplňující znaky rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s.¹⁷⁰ V některých z výše uvedených případů¹⁷¹ se žalobci domáhali ochrany práv na podkladě žaloby proti rozhodnutí. V případě *Politických stran a hnutí: financování* Nejvyšší správní soud s ohledem na materiální pojetí rozhodnutí zhodnotil, že se žalobce správně domáhal ochrany žalobou proti rozhodnutí. Vycházel totiž z předpokladu, že žalobce brojil proti rozhodnutí

¹⁶⁶ Tamtéž, bod 10.

¹⁶⁷ A to v rozporu s vlastní rozhodovací činností: srov. náleží ÚS ze dne 27. 6. 2017, sp. zn. I ÚS 740/15, ve kterém uznal materiálně-formální pojetí rozhodnutí.

¹⁶⁸ Srov. odlišné stanovisko P. Rychetského k nálezu ÚS ze dne 7. 11. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 12/17, bod 9. K tomu dále P. Rychetský uvedl: „[u]znáním určitého úkonu jako rozhodnutí by tak byly uznány i jeho předpokládané právní účinky, což znamená, že by jim došlo nejen k vypořádání návrhu vědecké rady, ale ve své podstatě i k definitivnímu rozhodnutí o návrhu uchazeče, kterým bylo iniciováno řízení ke jmenování profesorem.“ Srov. tamtéž.

¹⁶⁹ SVOBODA, Tomáš. Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (2. část). *Právní rozhledy*. 2019, roč. 27, č. 12, s. 435–439 [online]. [cit. 2020-11-20]. Dostupné z: <https://bit.ly/3cCrybe>.

¹⁷⁰ KÜHN, Zdeněk. Pravomoc soudů: § 4 Pravomoc správních soudů; vymezení správního orgánu. In: KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK Tomáš a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 18.

¹⁷¹ Např. rozsudek NSS ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005-107.

vydanému v rozporu se zákonem stanovenými formálními náležitostmi. V rozsudku NSS ze dne 15. 1. 2015, č. j. 7 As 201/2014-47, sice Nejvyšší správní soud opětovně zhodnotil, že lze neformální přípis napadat žalobou proti rozhodnutí, pro tentokrát se však opíral o materiálně-formální pojetí, neboť důležité podle něj bylo to, zda právní úprava s konkrétní formou počítala. V případě rozsudku NSS ze dne 27. 7. 2016, č. j. 10 As 46/2016-54, a ve věci *Jmenování profesorem* dospěly Nejvyšší správní soud a Ústavní soud k totožným závěrům, že podaným nečinnostním žalobám nelze s ohledem na materiální pojetí rozhodnutí¹⁷² vyhovět, neboť žalobci měli v obou případech volit žalobu proti rozhodnutí. Z uvedeného rozboru vyplývají následující skutečnosti:

- i. žalobce si nemůže být jist, se kterým pojetím se rozhodující soud ztotožní, ačkoliv rozšířený senát již několikrát inklinoval k materiálně-formálnímu pojetí;
- ii. uzná-li soud materiální pojetí, může na úkor žalobce brojícího nečinnostní žalobou dospět k nepříznivému závěru, že lze uplatnit výhradně žalobu proti rozhodnutí;
- iii. řízení vedené za účelem ochrany žalobce se může „překlopit“ v řízení o určení odpovídající žaloby,¹⁷³ čímž se soud vzdálí původnímu účelu proklamovanému v § 2 s. ř. s.

Žalobci nezbyvá než doufat, že soud podané nečinnostní žalobě vyhová, ačkoliv na podkladě materiálního pojetí vyhodnotí vhodnost žaloby proti rozhodnutí. Podobný postoj prosazuje Z. Kühn, který sice apeluje na „modifikaci právního názoru, že žalobou proti rozhodnutí je nutno se bránit i tehdy, pokud žalovaný správní orgán [...] zašle [...] neformální přípis“.¹⁷⁴ Zároveň dodává, že do okamžiku změny přístupu by soudy neměly požadovat, aby adresáti úkon (přípis) spolehlivě kvalifikovali jako rozhodnutí v materiálním smyslu; autor se domnívá, že stávající právní úprava, na rozdíl od stavu před nabytím účinnosti soudního řádu správního (1. 1. 2003), nabízí efektivní ochranu v podobě nečinnostní žaloby.¹⁷⁵ Z uvedeného tak vyplývá, že nepřehlednost rozhodovací praxe ohledně vymezení rozhodnutí může mít za následek i přesahy žaloby proti rozhodnutí do působnosti nečinnostní žaloby, což opět může znevýhodnit zejména žalobce.

¹⁷²Stojí za zmínku, že disentující soudci v čele s P. Rychetským, navzdory nevhodné formulaci odůvodnění, nespatřují v závěrech Ústavního soudu ve věci *Jmenování profesorem* výrazný odklon od materiálně-formálního pojetí, ale pouze nedůslednou aplikaci závěrů jiného usnesení: „[n]emyslím si, že záměrem přijatého nálezu bylo opuštění tzv. materiálně-formálního pojetí rozhodnutí, které se postupně prosadilo v rozhodovací činnosti správních soudů (...) [p]řijatý nálezu se vůči tomuto pojetí nijak nevymezuje, ani nevede polemiku s jeho základními východisky. Naopak se k němu výslovně hlásí, když odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, které z něj vychází (usnesení ze dne 19. srpna 2014 č. j. 6 As 68/2012-47, publ. pod č. 3104/2014 Sb. NSS). Právě proto musím vytknout, že se tohoto pojetí nedrží důsledně.“ Srov. odlišné stanovisko P. Rychetského k nálezu ÚS ze dne 7. 11. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 12/17, bod 11.

¹⁷³SVOBODA, 2019, (2. část), op. cit. [online].

¹⁷⁴KÜHN, op. cit., s. 518.

¹⁷⁵Tamtéž.

4.3 Nečinnost vs. zásah podle soudního řádu správního

4.3.1 Přehled

K východiskům Olomouckého kraje

Ve věci *Olomouckého kraje* rozšířený senát zcela opustil zavedený právní názor,¹⁷⁶ podle kterého nezákonný zásah zahrnuje výlučně konání a nikoliv opomenutí správního orgánu. Důvod byl nasnadě; působnost nečinnostní žaloby zákonodárce úzce stanovil tak, aby se žalobce domáhal ochrany výhradně před nevydáním rozhodnutí ve věci samé či osvědčení.¹⁷⁷ Soudní ochrana před nečinnostmi je na podkladě uvedené žaloby přípustná pouze ve vztahu k některým formám správní činnosti, ačkoliv okruh úkonů, které správní orgán může provést, je podstatně širší. Před přijetím sjednocujícího usnesení rozšířeného senátu (viz výše) proto vyvstala otázka, jak se lze domáhat provedení (zejména) jiného správního úkonu, který spadá do procesního režimu části čtvrté správního řádu. V judikatuře převládal názor, že se soudní ochrany nelze domáhat na podkladě žádné ze tří posuzovaných žalob.¹⁷⁸ Avšak tím by současně docházelo ke zúžení ústavního rámce práva na soudní ochranu garantovaného v hlavě páté Listiny základních práv a svobod (zejména čl. 36).¹⁷⁹ Za účelem snížení počtu případů, kdy soudy případným žalobcům ochranu odeprou, proto rozšířený senát vyšel nově z předpokladu, že při pochybnostech musí být soudní ochrana poskytnuta vždy.¹⁸⁰ Rozšířil proto věcný rámec ustanovení § 82 s. ř. s. v úmyslu překlenout uvedenou právní mezeru a vztáhnout působnost zásahové žaloby na neprovedení úkonů správních orgánů, které jsou způsobilé zasáhnout do práv a povinností jednotlivce, a to zpravidla vyjma procesních úkonů zajišťujících průběh řízení.¹⁸¹ Přitom „nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoliv jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu

¹⁷⁶ Nicméně poprvé se této problematice věnoval Ústavní soud: srov. náleží ÚS ze dne 5. 11. 1996, sp. zn. I. ÚS 5/96.

¹⁷⁷ ŠTENCEL, VOMÁČKA, op. cit., s. 149–150.

¹⁷⁸ FRUMAROVÁ, Kateřina. Ochrana před nečinnostmi v případě tzv. jiných správních úkonů. *Právní rozhledy*. 2011, č. 16, s. 579.

¹⁷⁹ Srov. usnesení RS NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, bod 15.

¹⁸⁰ Tamtéž, bod 16.

¹⁸¹ Neplatí to však absolutně. Srov. rozsudek NSS ze dne 14. 1. 2016, č. j. 9 As 244/2015-47: Předmětem posouzení se stala nečinnost žalovaného v pozici odvolacího orgánu (Krajský úřad Středočeského kraje) ohledně rozhodování o odvolání proti usnesení o námitce podjatosti. Současně se tím demonstrovala subsidiarita zásahové žaloby vůči nečinnostní žalobě. Nejvyšší správní soud uvedl, že rozhodnutí o podjatosti úřední osoby nesplňuje kritérium *rozhodnutí ve věci samé* ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s., přičemž definice rozhodnutí ve smyslu uvedeného ustanovení odpovídá vymezení *rozhodnutí* podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Neboli ochrany před nečinnostmi podle § 79 odst. 1 s. ř. s. se lze domáhat při nevydání rozhodnutí, které vykazuje příslušné právní účinky ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (založení, změna, zrušení práv a povinností žalobce). Takové podmínky však rozhodnutí o námitce podjatosti nesplňuje, neboť se jím výhradně upravuje vedení řízení a současně jej lze přezkoumat při rozhodování o věci samé. Nečinnostní žalobou se proto ochrany domáhat nelze. V úvahu nicméně připadá ochrana v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, neboť v důsledku nečinnosti žalovaného je řízení, slovy Nejvyššího správního soudu, paralyzováno.

§ 65 odst. 1 s. ř. s.¹⁸² Rozštěpení soudního přezkumu nečinnosti správních orgánů na dva specifické procesní režimy (nečinnostní a zásahová žaloba) současně vyžaduje přesné posouzení právní povahy neprovedeného úkonu, tj. zda se jedná o rozhodnutí (i deklaratorní), osvědčení či jiný úkon, který lze kvalifikovat jako zásah (§ 82 s. ř. s.).¹⁸³ Jinými slovy, pro zhodnocení, jakou žalobou brojit v případě, že je správní orgán v rozporu se zákonem stanovenou povinností konat nečinný, záleží na povaze dosud neuskutečněného výsledku předpokládaného postupu. Ukládá-li zákon povinnost vydat rozhodnutí či osvědčení, pak žalobce volí žalobu nečinnostní. V případě jiného úkonu se může ochrany domáhat prostřednictvím zásahové žaloby.

S ohledem na výše popsané lze uvést následující: zákonodárce záměrně privilegoval způsob nápravy nevydání osvědčení, kdy ochrany se lze domáhat na podkladě nečinnostní žaloby. Samotné osvědčení přitom vykazuje specifickou povahu; na rozdíl od rozhodnutí nezakládá, nemění ani neruší práva a povinnosti konkrétní osoby, případně závazně nedeclaruje, že taková osoba práva a povinnosti má či nemá. Kvalitativní hledisko osvědčení odůvodňuje jeho zařazení mezi *pojmenované úkony*, které jsou výsledkem postupu, na nějž se ustanovení části druhé a třetí správního řádu aplikují pouze zprostředkovaně (§ 154 s. ř.). Postup a soudní ochrana při neprovedení těchto úkonů je ale, na rozdíl od osvědčení, odlišná (*Olomoucký kraj*). Rozšířený senát současně odlišil postup soudu při rozhodování o nečinnostní žalobě v závislosti na tom, zda žaloba směřuje proti nevydání rozhodnutí či osvědčení. Hlavním úkolem soudu je zjistit nečinnost správního orgánu a při shledání důvodnosti žaloby uložit povinnost spočívající ve vydání konkrétního aktu (rozhodnutí či osvědčení), tj. odstranit nežádoucí stav. S ohledem na účel a smysl nečinnostní žaloby lze tudíž předpokládat, že se soud nezabývá obsahovými náležitostmi aktu; posuzuje výhradně existenci zákonem stanovené povinnosti konat, a zda došlo k jejímu porušení ze strany správního orgánu. Uvedené pravidlo zcela ob stojí při přezkumu nečinnosti správního orgánu spočívající v nevydání rozhodnutí. Smyslem nečinnostní žaloby je dosáhnout uložení povinnosti rozhodnutí vydat, přičemž obsahovou stránku rozhodnutí formuluje následně správní orgán bez ingerence soudu. Samotný obsah rozhodnutí lze meritorně posoudit až následně v řízení o žalobě proti rozhodnutí. V případě osvědčení je situace odlišná; přezkum obsahové stránky osvědčení naopak není možný, neboť soudní řád správní tomu odpovídající žalobu nenabízí. Lze se domáhat vydání osvědčení, tj. odstranění nezákonné nečinnosti správního orgánu, a to výlučně na podkladě žaloby nečinnostní. S ohledem na výše uvedené proto rozšířený senát modifikoval postup soudu, pokud posuzuje návrh na uložení povinnosti vydat osvědčení: při zjištění nezákonné nečinnosti soud současně posoudí, zda jsou

¹⁸² Usnesení RS NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, bod 20.

¹⁸³ FRUMAROVÁ, 2011, op. cit., s. 579.

skutečně splněny zákonné podmínky pro jeho vydání, případně vymezi sporné obsahové aspekty osvědčení.¹⁸⁴ Činí tak ale nad rámec meritorního posouzení otázky, čímž de facto zasahuje do výkonu působnosti správního orgánu. V uvedeném postupu však Nejvyšší správní soud spatřil východisko, kterým žalobci soud poskytne efektivní ochranu navzdory právní úpravě, která věcný přezkum vydaného osvědčení (tj. žalobu obdobnou žalobě proti rozhodnutí) neumožňuje.

Rozsudek NSS ze dne 26. 1. 2012, č. j. 4 Aps 4/2011-68

Ve shodě se závěry rozšířeného senátu ve věci *Olomouckého kraje* se ochrany před neprovedením záznamu do katastru nemovitostí nelze domáhat na podkladě žaloby proti rozhodnutí. Nečinnostní žaloba však taktéž nepřichází v úvahu, neboť záznam údaje do veřejnoprávní evidence má podle rozšířeného senátu povahu faktického úkonu, nikoliv osvědčení. Předpokladem odlišení osvědčení od rozhodnutí (resp. jiného úkonu) je hledisko, zda se konkrétní úkon pohybuje v rovině normativní či skutkové; osvědčení úředně, avšak vyvratitelně stanoví konkrétní skutečnosti (hledisko skutkové), zatímco deklaratorní rozhodnutí závazně, tj. nevyvratitelně, stanoví, že určitá osoba má či nemá konkrétní práva a povinnosti (hledisko normativní). Obdobně lze kategorizovat úkony mající povahu osvědčení (§ 79 odst. 1 s. ř. s.) či zásahu (§ 82 s. ř. s.). Evidenční účinky odlišují osvědčení od úkonů, které se závazně dotýkají právní sféry adresáta, nejedná-li se o rozhodnutí (zásahy).¹⁸⁵

Z uvedených závěrů vycházel Nejvyšší správní soud při posouzení právní povahy poznámky zapsané do katastru nemovitostí. Zápisem poznámky nedochází k rozhodování, nýbrž k evidenci právních skutečností vztahujících se k nemovitostem konkrétního vlastníka.¹⁸⁶ S ohledem na intenzitu úkonu lze nicméně konstatovat, že *zápis* poznámky zasahuje do práv a povinností vlastníka nemovitosti, neboť mu ztěžuje uskutečnění případného úplatného převodu na jinou osobu.¹⁸⁷ Z tohoto důvodu má uvedený zápis poznámky do katastru nemovitostí povahu zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s.

Rozsudek NSS ze dne 17. 10. 2013, č. j. 6 Ans 1/2013-66

Změna právního názoru na povahu *zásahu* se dotkla otázky, zda při opomenutí správního orgánu volit zásahovou žalobu či nečinnostní.

V posuzovaném případě se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda na zřízení datové schránky má žalobce veřejné subjektivní právo a zda lze žalobci poskytnout ochranu ve

¹⁸⁴ Srov. usnesení RS NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, bod 21.

¹⁸⁵ Tamtéž, bod 25 ve spojení s bodem 26.

¹⁸⁶ Srov. rozsudek NSS ze dne 26. 1. 2012, 4 Aps 4/2011-68.

¹⁸⁷ Tamtéž.

správním soudnictví. Pokud ano, pak na podkladě které ze tří základních žalob se lze ochrany domáhat. Oproti Městskému soudu dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že zřízení datové schránky je spojeno s významnými právními následky, které souvisí s doručováním písemností. Žalobce (právní osoba) má po splnění zákonem stanovených podmínek právní nárok na její zřízení, tj. veřejné subjektivní právo požívající soudní ochrany.¹⁸⁸

Nejvyšší správní soud se přiklonil k závěru, že zákonodárce tíhnul ke zjednodušení procedury spojené s rozhodováním o (ne)zřízení datové schránky. Působnost části druhé a třetí správního řádu právní úprava nepředpokládá; posuzovaný úkon nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 67 a násl. s. ř. Současně uvedl, že v důsledku absence výslovného odkazu na použití správního řádu se na postup směřující k řízení, případně nezřízení datové schránky, použijí ustanovení části čtvrté správního řádu (§ 177 odst. 2 s. ř.).¹⁸⁹ Aplikaci ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. s ohledem na závěry ve věci *Olomouckého kraje a Souhlasy I* vyloučil. Materiální hledisko rozhodnutí (tj. podmínku právních účinků) posuzovaný úkon splňuje, nicméně postrádá předpokládanou formu.¹⁹⁰ Nelze uvažovat ani o osvědčení, neboť to pouze úředně potvrzuje skutečnosti v něm uvedené. Zřízení datové schránky je naopak faktickým úkonem. Obdobně vyrozumění o nezřízení datové schránky pouze informuje o nesplnění podmínek žádosti, tj. neosvědčuje, že žadateli nebyla zřízena na žádost, případně *ex lege*. Nejvyšší správní soud nadto zpochybnil míru efektivity ochrany poskytované nečinnostní žalobou; domáhat se vydání vyrozumění o nezřízení datové schránky žalobci nikterak efektivně nepomůže.

Ochrany veřejného subjektivního práva na zřízení datové schránky se lze tudíž domáhat v řízení o ochraně před nezákonným zásahem,¹⁹¹ neboť uvedený úkon znaky rozhodnutí (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) ani osvědčení (§ 79 odst. 1 s. ř. s.) nenaplnuje.

4.3.2 Shrnutí

V důsledku překonání původního náhledu, že zásahem může být výhradně konání a nikoliv opomenutí správního orgánu, byl žalobce postaven před novou procesní situací. V. Štencel a V. Vomáčka¹⁹² uvádějí, že volba mezi nečinnostní žalobou a žalobou zásahovou představuje situaci obdobnou té, kdy se žalobce rozhoduje mezi žalobou proti rozhodnutí a zásahovou žalobou, avšak ve vztahu k aktu, který doposud vydán nebyl. Při nečinnosti správního

¹⁸⁸ Srov. rozsudek NSS ze dne 17. 10. 2013, č. j. 6 Ans 1/2013-66, bod 15.

¹⁸⁹ Tamtéž, bod 19.

¹⁹⁰ Tamtéž, bod 23.

¹⁹¹ Srov. usnesení RS NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, bod 16.

¹⁹² Srov. ŠTENCEL, VOMÁČKA, op. cit., s. 149.

orgánu musí žalobce opět uvážlivě posoudit právní povahu neprovedeného úkonu, aby na podkladě příslušné žaloby dosáhl uložení povinnosti konat. Klíčová kritéria se přitom posuzují výhradně v abstraktní rovině, tj. zda výsledným úkonem správního orgánu bude rozhodnutí (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) či osvědčení (§ 79 odst. 1 s. ř. s.). Na podkladě doktríny se rozšířený senát a Nejvyšší správní soud drží definice osvědčení jako úkonu, který postrádá normativní povahu, neboť vyvratitelně stanoví určité skutečnosti. Na rozdíl od deklaratorního rozhodnutí nedochází ke složitému dokazování, nýbrž k ověření stanovených podmínek, jejichž splnění je předpokladem vydání osvědčení.¹⁹³ Teprve po zhodnocení, že neprovedený úkon nespĺňuje kritéria pro uplatnění nečinnostní žaloby, lze posoudit přípustnost zásahové žaloby.

Nicméně úzký rozsah nečinnostní žaloby, která se z okruhu pojmenovaných úkonů podle části čtvrté správního řádu vztahuje pouze na osvědčení, vyvolává otázku, zda je žaloba formulována vhodně. Kladným aspektem úpravy nečinnosti v soudní řádu správním je zajištění široké ochrany proti nečinnosti veřejné správy. Nicméně existence dvou odlišných režimů přezkumu může zároveň podlamovat efektivitu poskytnuté ochrany.

K. Frumarová¹⁹⁴ zpochybňuje vhodnost konstrukce soudní ochrany proti nečinnosti s ohledem na rozdílné podmínky přípustnosti uvedených žalob; podání nečinnostní žaloby je vázáno na bezvýsledné vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. Zásahové žaloby lze naopak využít pouze subsidiárně, tj. při absenci jiných prostředků nápravy (§ 85 s. ř. s.). V obou případech rozhoduje soud na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 81 odst. 1 s. ř. s. a § 87 odst. 1 s. ř. s. věta před středníkem). Nicméně deklarovat nezákonnost, tj. zpětně určit nezákonnost zásahu v podobě nečinnosti správního orgánu, může soud výhradně v řízení o ochraně před nezákonným zásahem. Autorka proto zvažuje sjednocení právní úpravy prostřednictvím dvou možných řešení. Jednak rozšířením „forem nečinnosti“, proti kterým lze brojit nečinnostní žalobou, čímž by došlo k „ochuzení“ zásahové žaloby o poskytování ochrany před nečinností. Případně integrací nečinnostní a zásahové žaloby v jednu univerzální zásahovou žalobu, kdy by byla veškerá nečinnost v rámci veřejné správy považována za zásah. V obou případech by došlo k prolomení kategorizace *rozhodnutí* a *osvědčení* vs. ostatní úkony, jejichž neprovedení lze za stávající právní úpravy napadat výhradně zásahovou žalobou (*Olomoucký kraj*).

F. Halml¹⁹⁵ se v souvislosti s problematikou volby žaloby při nečinnosti správního orgánu přiklání k druhému řešení, tj. ke spojení nečinnostní a zásahové žaloby v jeden žalobní typ.

¹⁹³ FRUMAROVÁ, 2011, op. cit., s. 578.

¹⁹⁴ FRUMAROVÁ, 2012, op. cit., s. 141–142.

¹⁹⁵ HALML, 2019, op. cit. [online].

S ohledem na závěry vyplývající z *Olomouckého kraje* si autor všímá vzájemného vztahu žalob, kdy nečinnostní žaloba představuje úzký rozsah ochrany, zatímco zásahová žaloba pouze doplňuje ochranu před nezákonnou pasivitou, pokud nečinnostní žaloba není přípustná. Domnívá se proto, že nečinnost naplňuje znaky zásahu, tj. je úkonem, který spočívá v nekonání správního orgánu a kterým dochází k zásahu do veřejných subjektivních práv. Stávající režim ochrany před nečinností v soudním řádu správním považuje za příliš komplikovaný, neboť osvědčení zaujímá mezi pojmenovanými úkony, které spadají do části čtvrté správního řádu, privilegované postavení. Rozlišování forem nečinnosti v závislosti na povaze neprovedeného úkonu navrhuje zrušit a nahradit jednotným prostředkem ochrany v podobě dosavadní zásahové žaloby. Ta by podle autora dostála pouze dílčích změn týkajících se zejména lhůt pro podání žaloby a formulace petitu v závislosti na charakteru neprovedeného úkonu. Ve spojení uvedených žalob současně spatřuje snížení nejistoty žalobce při volbě správné žaloby.

5 Úvahy o usnadnění postavení žalobce

5.1 Přístup soudů

Problematika volby odpovídajícího žalobního typu souvisí s přesným vymezením právní povahy úkonů, proti kterým žalobce hodlá brojít. V případě nečinnosti správního orgánu je rozhodující právní povaha úkonu, který nebyl proveden. Existuje však řada hraničních úkonů, u kterých nelze s jistotou určit, zda se jedná o rozhodnutí či zásah. V některých případech dokonce nelze pro nejednoznačnou povahu posoudit, zda správní orgán doopravdy konal. Nejvyšší správní soud proto reaguje výkladem těchto stěžejních pojmů, čímž současně určuje věcný rozsah konkrétní žaloby. Hranice mezi uvedenou žalobní triádou nejsou ve světle široké škály rozličných úkonů správních orgánů čitelné. Rozšířený senát vychází z předpokladu, že „věcný rozsah tří žalobních typů [...] je nutno v pochybnostech vykládat tak, aby pokud možno každý úkon veřejné správy směřující vůči jednotlivci a zasahující do sféry jeho práv nebo *povinností* [...] byl podroben soudní kontrole“.¹⁹⁶ Je proto žádoucí, aby případnému žalobci nebyla soudní ochrana odepřena. Problém lze shledat v okamžiku, kdy žalobce v důsledku neurčité povahy úkonu, případně rozporné judikatury ohledně povahy úkonu a volby odpovídající žaloby, příslušnou žalobu nezvolí. S odkazem na analytické pasáže této práce se lze domnívat, že sporné případy nejsou ojedinělé. Současně vyvstává otázka, nakolik lze po potenciálním žalobci požadovat, aby na podkladě judikatury pohotově určoval odpovídající žalobu, pokud se i samotná rozhodovací praxe často opírá o protichůdné závěry.

Řešení lze nalézt na úrovni legislativní, tj. změnou stávajícího konceptu posuzovaného úseku správního soudnictví, či nastolením určitého trendu v rámci judikatury, který by směřoval k jistému zvýhodnění žalobců, pokud by se museli vypořádat s nejednotnými náhledy soudů. Dřívější materiální pojetí, které se střetává s materiálně-formálním pojetím, usnadňovalo volbu žaloby tím, že rozšiřovalo rozsah žaloby proti rozhodnutí, avšak na úkor žalob ostatních (zejména zásahové). Takové přesahy nejsou s ohledem na oddělenou konstrukci žalobních typů žádoucí, a modifikaci materiálního pojetí rozhodnutí v podobě zohlednění dílčích formálních kritérií lze považovat za opodstatněnou. V posledních letech se současně projevila jistá shovívavost vůči žalobcům při volbě nesprávné žaloby, a to navzdory původně proklamované „nepropustnosti“ žalobních typů,¹⁹⁷ které jsou spojeny s odlišnými procesními režimy. Jinými

¹⁹⁶ Usnesení RS NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, bod 16.

¹⁹⁷ Srov. např. rozsudek NSS ze dne 20. 4. 2005, č. j. 7 Afs 84/2004-84; rozsudek NSS ze dne 1. 2. 2006, č. j. 1 Afs 24/2005-70, dále rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2017, č. j. 329/2016-42.

slovy, došlo k částečnému překonání původního náhledu Nejvyššího správního soudu, že překvalifikování podané žaloby není přípustné¹⁹⁸ a že nelze očekávat poučovací povinnost ohledně formulace žalobního petitu ze strany soudů.¹⁹⁹ Poměrně striktní postoj zdůrazňující vzájemnou oddělenost žalob byl významně modifikován ve věci EUROVIA,²⁰⁰ ve které rozšířený senát upravil procesní postup při volbě nevhodné žaloby. Rozšířený senát vycházel z předpokladu, že by soud při zjištění pochybení žalobce při posouzení povahy úkonu a při následné volbě žaloby, měl upozornit na nutnost úpravy žaloby. V případě dodatečného odstranění nedostatku soud žalobu (za splnění dalších podmínek řízení) projedná.²⁰¹ Nutno dodat, že uvedený rozsudek byl napaden ústavní stížností a Ústavním soudem zrušen,²⁰² čímž současně padly závěry ohledně zmírnění tvrdosti „nepropustnosti“ žalobních typů, tj. ohledně dodatečného „překlopení“ nesprávné žaloby do odpovídajícího žalobního typu. Uvedený postoj se nicméně v rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu přesto prosadil a poučovací povinnost ze strany soudů byla na podkladě již zrušeného rozsudku rozšířeného senátu v některých případech zachována.²⁰³ Přesto lze nalézt řadu rozhodnutí, ze kterých vyplývá, že uvedená součinnost soudů nebyla doposud bezvýhradně přijata; např. ve věci *Jmenování profesorem* byl vyslovený apel samotným Ústavním soudem opětovně relativizován. Právě s ohledem na uvedenou „dvojkolejnost“ judikatury týkající se otázky ohledně (ne)zachování poučovací povinnosti soudů nelze s jistotou určit, nakolik se soudy k uvedenému postoji přiklání.²⁰⁴ Jakkoliv se jedná o snadný postup, kterým lze žalobci usnadnit přístup k soudní ochraně, nelze doposud jednoznačně tvrdit, že se s uvedeným stanoviskem soudy beze všeho ztotožní. Spolehlivějším řešením bude prozatím (bohužel) postup spočívající v podání několika žalob zároveň, neboť si tím žalobce zvyšuje naději, že mu soud poskytne ochranu alespoň v rámci jednoho řízení. Nad hospodárností uvedené taktiky lze polemizovat; v souvislosti s každou podanou žalobou bude žalobce povinen zaplatit soudní poplatek²⁰⁵, který je podmínkou průběhu řízení. Nesplnění poplatkové povinnosti je spojeno s negativními následky v podobě odmítnutí žaloby bez možnosti meritorního posouzení [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

¹⁹⁸ Je třeba uvést, že soudní řád správní na zmíněné „nepropustnosti“ výslovně netrvá. Jedná se spíše o postoj rozhodovací praxe NSS. Srov. náleží ÚS ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18, bod 54.

¹⁹⁹ Srov. rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2013, č. j. 1 Ans 21/2012-42, bod 22.

²⁰⁰ Srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160.

²⁰¹ Tamtéž, bod 62.

²⁰² Srov. náleží ÚS ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18.

²⁰³ Srov. např. rozsudek NSS ze dne 21. 3. 2019, č. j. 10 Afs 190/2017-36, bod 19.

²⁰⁴ SVOBODA, Tomáš. Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (3. část). *Právní rozhledy*. 2019, roč. 27, č. 13–14, s. 477–482 [online]. [cit. 2020-11-30]. Dostupné z: <https://bit.ly/2PFpPZL>. Obdobně srov. ŠTENCEL, VOMÁČKA, op. cit., s. 150.

²⁰⁵ ŠTENCEL, VOMÁČKA, op. cit., s. 150.

S řešením v podobě poučovací povinnosti soudů souvisí i návrh spočívající v možnosti formulovat alternativní petit. Tím by se v jedné žalobě žalobce domáhal několika odlišných způsobů ochrany, pokud povahu úkonu, příp. úkonu, jehož neprovedení žalobce napadá, nelze jednoznačně určit. Žalobce by se soudního rozhodnutí domáhal na podkladě jediné žaloby, vtělující vícero žalobních petitů, přičemž soud by posléze „vybíral“ mezi navrženými způsoby ochrany v závislosti na posouzení povahy úkonu. K uvedenému řešení se však Nejvyšší správní soud²⁰⁶ prozatím nestaví kladně, neboť důrazně upozorňuje na striktní oddělení procesních režimů žalob.

5.2 Sjednocení vymezení *rozhodnutí* ve správním řádu a v soudním řádu správním

Z hlediska roviny legislativní se lze setkat s názorem směřujícím ke sjednocení vymezení *rozhodnutí* v rámci právních úprav, především správního řádu a soudního řádu správního. To by mohlo vést ke zpřesnění hranic žalobních typů a k usnadnění volby odpovídající žaloby. Na podkladě uvedeného náhledu by se jednotnou definicí upevnil vztah správního řádu a soudního řádu správního,²⁰⁷ čímž by se podle T. Svobody²⁰⁸ současně předjímal způsob soudní ochrany konkrétního aktu vydávaného v režimu správního řádu. Žalobce by se při volbě žaloby potýkal s jednotným pojetím *rozhodnutí*, což by mohlo usnadnit jeho procesní postavení. Problém by však mohl nastat při soudním přezkumu úkonů, které jsou výsledkem řízení, na které se nevztahují ustanovení části druhé a třetí správního řádu.²⁰⁹ Ztotožněním definice obou úprav by bylo žalobci znemožněno domáhat se ochrany na podkladě žaloby proti rozhodnutí. V úvahu by přicházela zásahová žaloba, která však poskytuje jiný způsob ochrany: soud správnímu orgánu zakáže, aby v porušování práva pokračoval, případně mu přikáže obnovit původní stav (§ 87 odst. 2 věta první s. ř. s.). Sjednocení definice by sice mohlo vést ke zpřehlednění žalob, ale nelze bezvýhradně tvrdit, že ve prospěch efektivity ochrany poskytnuté žalobci. Příkladem mohou být souhlasy podle stavebního zákona, na jejichž vydání se nepoužije část druhá a třetí správního řádu. Při existenci jednotného pojetí rozhodnutí by se dalo uvažovat o jejich kvalifikaci jako zásah (§ 82 s. ř. s.); ke snížení efektivity ochrany žalobce by pro tentokrát došlo nikoliv výkladem rozšířeného senátu (*Souhlasy I*), nýbrž dílem samotné legislativy. Jednotná

²⁰⁶ Srov. např. rozsudek NSS ze dne 7. 2. 2018, č. j. 9 Afs 132/2017-32, bod 26 a 27.

²⁰⁷ PRŮCHA, Petr. Ke vztahu správního řádu a soudního řádu správního. In: RAJCHL, Jiří (ed.) a kol. *Správní řád 10 let v akci*. Praha: Univerzita Karlova. Právnická fakulta, 2016, s. 217.

²⁰⁸ Nadto však uvádí, že to v současné době možné není, neboť „správní řád neobsahuje obecnou úpravu zásahů či nečinnosti správních orgánů a především ani pojetí rozhodnutí není v těchto právních úpravách shodné.“ SVOBODA, 2019, (3. část), op. cit. [online].

²⁰⁹ Srov. ustanovení § 262 daňového řádu, dále ustanovení § 159 zákona č. 412/2005 Sb., případně ustanovení § 168 cizineckého zákona.

definice by fakticky nahradila materiální a materiálně-formální pojetí při vymezení rozhodnutí ve smyslu soudního řádu správního.

V souvislosti s uvedeným řešením by současně vyvstala otázka, zda dojde k převzetí vymezení *rozhodnutí* vyplývajícího ze stávajícího správního řádu či nikoliv. Jak již bylo zmíněno (kapitola druhá této práce), současná úprava soudního řádu správního klade důraz na kvalitu, tj. materiální stránku rozhodnutí, zatímco formální náležitosti jsou prvkem druhotným (srov. definice § 65 odst. 1 s. ř. s.). Správní řád definuje rozhodnutí prostřednictvím postupu, který směřuje k jeho vydání (tj. formálním kritériem), a to s přihlédnutím k předpokládaným materiálním účinkům. Vymezení rozhodnutí obou právních úprav není totožné; obdobně se neshoduje způsob ochrany před nezákonnými zásahy a před nečinností správních orgánů. Ochrana proti nečinnosti podle správního řádu (opatření proti nečinnosti § 80 s. ř.) má subsidiární povahu a uplatní se, pokud zvláštní právní úprava neobsahuje vlastní způsob nápravy. Na rozdíl od nečinnostní žaloby směřuje proti neprovedení širšího okruhu úkonů, a to s ohledem na ustanovení § 6 s. ř. Ochrana před nezákonnými zásahy taktéž není identická: ve správním řádu se subsidiární prostředek ochrany nevyskytuje, zatímco soudní řád správní upravuje zásahovou žalobu.²¹⁰ Z uvedeného vyplývá, že se úpravy ohledně poskytnutí ochrany před jednotlivými formami činnosti veřejné správy, případně nečinností, nekryjí.

Rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. má pro účely soudního přezkumu klíčové postavení. Judikatura rozšířeného senátu, ze které vyplývá snaha korigovat materiální pojetí, však svědčí o tom, jak složité je uchopit *rozhodnutí* tak, aby nedošlo k přesahům žaloby proti rozhodnutí do zbývajících žalob. To může vést ke snížení efektivity poskytované ochrany (*Jmenování profesorem*). Tím spíše lze shledat obtížným úkol směřující ke sladění definic dvou (byť blízkých) právních úprav, které kladou na *rozhodnutí* odlišné požadavky a které obsahují rozdílnou konstrukci ochrany před zásahy či nečinností správních orgánů. Při interpretaci rozhodnutí ve smyslu soudního řádu správního se musí přihlížet ke kontextu ostatních žalobních typů. Lze se proto domnívat, že jednotného vymezení *rozhodnutí* nelze spolehlivě dosáhnout, pokud nedojde ke sblížení obou úprav v rovině ochrany poskytované proti nečinnosti či před zásahy správních orgánů.²¹¹

²¹⁰ F. Halml považuje uvedený stav za nežádoucí a za způsob, kterým veřejná správa přesouvá svou pravomoc spočívající v rozhodování o nápravě nezákonných zásahů na soudy. Srov. HALML, 2019, op. cit. [online].

²¹¹ Úplnému ztotožnění definic současně brání skutečnost, že pod definici *rozhodnutí* ve smyslu správního řádu spadají i rozhodnutí o soukromých subjektivních právech. Konzultace s JUDr. Josefem Vedralem, Ph.D. ze dne 14. 3. 2021.

5.3 Sloučení žalobních typů

Zásadní krok v procesu vymezení uvedených tří žalobních typů představuje (z legislativního hlediska) postup směřující k jejich úplnému či částečnému sloučení, čímž by mohlo odpadnout dilema mnohdy složité právní kvalifikace úkonu správního orgánu. T. Svoboda²¹² navrhuje možné řešení v podobě odlišení dvou obecných samostatných kategorií žalob – žaloby na ochranu před činností správního orgánu zahrnující stávající rozhodnutí a zásah, a žaloby, která směřuje k ochraně před nečinností správního orgánu. Tím by se nerozlišovaly jednotlivé formy úkonů v podobě rozhodnutí a zásahů, nýbrž by stačilo posouzení, zda je správní orgán činný či nečinný. Rozštěpením soudní ochrany hlediskem činnosti a nečinnosti správního orgánu by se však postavení žalobce usnadnilo pouze zdánlivě, neboť by tím neodpadla povinnost správně formulovat petit žaloby. Ten za stávající úpravy vykazuje několik variant v závislosti na konkrétní žalobě, neboť každá z nich chrání před úkony odlišné povahy, případně před neprovedením těchto úkonů. Nutno vycházet z předpokladu, že formu ochrany poskytované na podkladě konkrétní žaloby specifikoval zákonodárce se zohledněním povahy (neprovedeného) úkonu, proti kterému žaloba směřuje. Tím je současně sledováno hledisko efektivity ochrany.

Návrh T. Svobody nesdílí F. Halml, který namísto rozlišování činnostní a nečinnostní žaloby považuje za vhodnější vymezit *rozhodnutí a zásah*, o což se soudy doposud pokouší.²¹³ Autor se s ohledem na vývoj soudního přezkumu nečinnosti (*Olomoucký kraj*) naopak přiklání ke sloučení nečinnostní a zásahové žaloby v jeden žalobní typ. Sleduje tím odstranění složité konstrukce ochrany proti nečinnosti v rámci soudního řádu správního a zároveň zpřehlednění úpravy posuzovaných žalob. Stávající úpravu zásahové žaloby by doplnil o další petit, kterým by se žalobce domáhal uložení povinnosti vydat rozhodnutí. V rámci zásahové žaloby by tedy rozlišil ochranu proti dvěma druhům nečinnosti – proti nevydání rozhodnutí a proti jiným úkonům zahrnujícím i osvědčení. Posouzení skutečnosti, zda měl správní orgán vydat osvědčení o určitém obsahu, by soud zřejmě prováděl i na podkladě zásahové žaloby. Ke zpřehlednění žalobních typů by tak došlo na úkor existence stávající nečinnostní žaloby, neboť by žalobce napříště volil mezi zásahovou žalobou a žalobou proti rozhodnutí. V případě zásahové žaloby, směřující proti nečinnosti správního orgánu, by však opětovně rozlišoval volbu petitu v závislosti na povaze úkonu, jehož provedení se žalobce domáhá. Na tomto místě by mohl sehrát důležitou roli soud, který by v případě úkonů s nejednoznačnou povahou²¹⁴ poučoval žalobce o nutnosti

²¹² SVOBODA, 2019, (3. část), op. cit. [online].

²¹³ HALML, 2019, op. cit. [online].

²¹⁴ Především osvědčení vs. deklaratorní rozhodnutí.

změnit formulaci petitu, a to při zachování totožného žalobního typu. Jiné řešení by mohlo spočívat v připuštění alternativního petitu v rámci zásahové žaloby; ke změně žalobního typu by taktéž nedošlo. Otázkou je, zda by se soudy k poučovací povinnosti, příp. k možnosti formulovat alternativní petit v rámci totožného žalobního typu, přiklonily. Jinak by mohla nastat situace, kdy by žalobce z obavy před neposkytnutím ochrany musel podat dvě zásahové žaloby, avšak s odlišnými petitu, a současně uhradit dva samostatné soudní poplatky. Z praktického hlediska by ke zvýhodnění žalobce nemuselo dojít; záleželo by výhradně na soudu, zda v případě nevhodné formulace petitu žalobce poučí, aby způsob ochrany upravil. Autor by současně rozlišil dvě lhůty pro podání žaloby: domáhat se uložení povinnosti vydat rozhodnutí by bylo možné ve lhůtě jednoho roku, zatímco v případě ostatních úkonů by ponechal dvouměsíční lhůtu podle § 84 odst. 1 s. ř. s. V rámci jednoho žalobního typu tak autor konstruuje dva režimy přezkumu. Pro úplnost je třeba uvést, že spojením nečinnosti a zásahové žaloby by se nevyřešil problém spočívající v potřebě odlišit rozhodnutí od zásahu, tj. zpřesnit hranice žaloby proti rozhodnutí a zásahové žaloby.

Vedle návrhů spočívajících ve spojení dvou žalob se nabízí možnost radikálního sloučení všech tří žalob do jediného obecného žalobního typu. V odborných kruzích se však uvedené řešení s příznivým ohlasem nesetkalo.²¹⁵ Takový náhled by totiž mj. odporoval stávající koncepci správního soudnictví, která se naopak od existence jednoho žalobního typu naprosto odklonila (1992–2002). Podle F. Halmla²¹⁶ je stávající úprava především výsledkem snahy zákonodárce zpřehlednit ochranu poskytovanou před veškerými úkony a nečinností správních orgánů v rámci správního soudnictví. V neprospěch nastíněného řešení rovněž přispívá skutečnost, že by žalobce musel navzdory sjednocení žalob specifikovat, jaké ochrany se domáhá, a to opětovně v závislosti na formě správní činnosti, resp. povaze úkonu, jehož neprovedení napadá. Žaloby se sice integrují, nicméně podstata problému spočívající v neschopnosti spolehlivě určit způsob ochrany, tj. vhodně formulovat petit, neodpadne. Přitom ani za stávající právní úpravy nezáleží na označení konkrétní žaloby, nýbrž ta je posuzována podle svého obsahu, přičemž soud je současně vázán návrhem petitu.²¹⁷

²¹⁵ Srov. odlišně Z. Kühn, který by metodou integrace žalob s možností variace jednotlivých petitů naopak řešil hraniční případy, tj. úkony, u kterých nelze s jistotou určit žalobní typ. Srov. KÜHN, op. cit., s. 518.

²¹⁶ HALML, 2019, op. cit. [online].

²¹⁷ Srov. např. rozsudek NSS ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009-197.

Závěr

Úprava ochrany práv v rámci správního soudnictví byla před přijetím soudního řádu správního nedostatečná; následnou konstrukcí žalobní triády došlo bezpochyby ke zpřehlednění a rozšíření ochrany poskytované žalobcům. Zákonodárce se jednotlivé žalobní typy pokusil vymezit tak, aby se vzájemně nepřekrývaly a aby v souhrnu odpovídaly typizovaným formám správní činnosti, případně aby žalobce ochránily před nezákonnou nečinností správních orgánů. Cílem této diplomové práce bylo poukázat na úskalí, která vyplývají z úpravy třech žalobních typů a souvisejí s výkladovými problémy *rozhodnutí, zásahu a nečinnosti*, se kterými se žalobce musí na podkladě dostupné judikatury vypořádat. Z tohoto důvodu byla pozornost soustředěna na klíčová usnesení rozšířeného senátu a významné rozsudky Nejvyššího správního soudu, neboť jsou důležitým podkladem pro interpretaci a rozlišení uvedených pojmů: zejména rozšířený senát sjednocuje (mnohdy nejednotné) názory na posuzovanou problematiku, čímž žalobci udává směr při určování příslušné žaloby. Současně je kladen důraz na jednotlivé přístupy prosazované napříč odbornou veřejností, ze kterých vyplývají některé podněty ke změně stávající úpravy tří žalobních typů.

S ohledem na systematiku diplomové práce se s problematikou volby odpovídajícího žalobního typu pojí následující skutečnosti:

Pro stanovení pevné hranice mezi žalobami je (především) žádoucí určit věcný rámec žaloby proti rozhodnutí,²¹⁸ neboť nečinnostní žaloba nastupuje až v případě nevydání rozhodnutí či osvědčení (negativní formulace), zatímco zásahová žaloba je subsidiární k oběma uvedeným žalobám. Nicméně výklad pojmu *rozhodnutí* prošel v důsledku změny úpravy správního soudnictví nezbytným vývojem. Pod vlivem střetu bývalé (část pátá o. s. ř.) a stávající (soudní řád správní) právní úpravy, odlišně konstruující ochranu práv žalobců, došlo k revizi dříve uplatňovaného materiálního pojetí rozhodnutí. Korekcí materiálního pojetí mělo dojít k upřesnění formálních znaků, považovaných za rozhodné kritérium pro odlišení rozhodnutí od zásahu. Nicméně s ohledem na závěry vybrané judikatury nelze onu formální stránku jednoznačně vymezit, neboť ta je rozhodujícími soudy de facto neustále „redefinována“, a to s přihlédnutím k okolnostem konkrétního případu. Při optimalizaci materiálně-formálního pojetí přitom musí být zvažováno, zda taková „redefinice“ rozhodnutí a zásahu nenastane na úkor skutečné efektivity ochrany poskytnuté soudem. Uvedený stav vede ke znepráhlednění závěrů vyplývajících z judikatury. V některých případech se žalobce dokonce dozvídá, že došlo k bezvýhradnému převzetí materiálního pojetí, tj. že soud formální znaky rozhodnutí vůbec

²¹⁸ A to vymezením pojmu *rozhodnutí* podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

nezohlední. Dochází tak ke střetu názorových proudů napříč rozhodovací praxí; některé soudy se k uvedené korekci materiálního pojetí přiklánějí a některé nikoliv. To může být důsledkem nedůsledného převzetí a aplikace závěrů, které se však vztahují k odlišným právním úpravám (*rozhodnutí* podle části páté o. s. ř. vs. *rozhodnutí* podle soudního řádu správního). Případně se může jednat o důsledek neexistence přesného vymezení *formálních náležitostí rozhodnutí*, což vede k návratu ke stabilnějšímu materiálnímu pojetí. Je třeba uvést, že neshody ohledně uplatnění materiálního či materiálně-formálního pojetí mají za následek i přesahy žaloby proti rozhodnutí do působnosti nečinnostní žaloby. Tyto přesahy se nepříznivě projeví v souvislosti s přezkumem přípisů, tj. neformálních úkonů, které v rozporu s právní úpravou postrádají náležitosti rozhodnutí. Při přezkumu neformálních přípisů se soud několikrát ztotožnil s materiálním pojetím, čímž (mnohdy na úkor žalobce) vyhodnotil správnost žaloby proti rozhodnutí. V krajním případě se soud, namísto poskytnutí příslušné ochrany, zabýval výhradně vhodností podané žaloby (*Jmenování profesorem*).

Od okamžiku, kdy lze *nekonání* považovat za *zásah*, došlo k rozčlenění ochrany před nečinnostmi mezi nečinnostní a zásahovou žalobu. Povahu neprovedeného úkonu je proto třeba pečlivě posoudit, aby byla zvolena správná žaloba. V důsledku nejednotného vymezení rozhodnutí a zásahu se však volba žaloby může opětovně ztížit.

V reakci na obtíže vzniklé v souvislosti s interpretací klíčových pojmů vzešly z řad odborníků návrhy směřující k částečnému či úplnému sjednocení žalobní triády. Tento krok by vedl k zúžení okruhu žalob v rámci soudního řádu správního, avšak nikoliv na úkor ochrany práv poskytované v rámci soudního přezkumu. Zákonodárce konstruoval ochranu práv tak, aby soudní přezkum dopadal na veškeré úkony, tj. výsledky činnosti správních orgánů, případně na nečinnost správního orgánu, pokud je v rozporu se zákonem stanovenou povinností konat nečinný. Sjednocením dvou či více žalob by proto nedošlo k vyloučení specifického úkonu (či nečinnosti) ze soudního přezkumu, což sami autoři (K. Frumarová, F. Halml, T. Svoboda) nepopírají. Způsob ochrany žalobce (formulovaný v petitu) by nezankl, neboť ten by byl napříště obsažen v rámci jiné žaloby, a žalobce by pouze vybíral z nižšího počtu žalob. Proto se lze domnívat, že by uvedená rekodifikace usnadnila postavení žalobce pouze zdánlivě: žalobce by nebyl zbaven povinnosti formulovat petit, tj. uvést, jaké ochrany se na podkladě zvolené žaloby domáhá. I Z. Kühn připouští, že by při existenci jediné univerzální žaloby existovalo několik souběžných petitů. Žalobce by následně zvolil ten, který poskytne nejvhodnější ochranu v závislosti na povaze úkonu (případně neprovedeného úkonu), který by byl předmětem soudního přezkumu. S ohledem na nejasnosti ohledně uvedených postojů se v souvislosti s řešením problémových aspektů žalob nabízí řešení v podobě aktivního přístupu soudů. Žalobci

by se za stávající právní úpravy dalo pomoci tím, že by se plošně prosadila poučovací povinnost soudů. Rozhodující soud by vždy upozornil na nutnost změny žalobního typu, pokud žalobce nezvolil odpovídající žalobu. Uvedené tendence si lze povšimnout napříč rozhodovací praxí; prozatím se však nejedná o trend, ke kterému se soudy bezvýhradně přiklání, a nadále tak mnohdy trvají na „nepropustnosti“ posuzovaných žalob. V některých případech může být na vině nedůsledné přejímání závěrů judikatury, kdy soud neodhalí existenci protichůdných názorových proudů a mechanicky zaujme postoj vylučující dodatečné poučení žalobce.

Seznam použitých zdrojů

Seznam použité literatury

BAHÝLOVÁ, Lenka. Judikatura NSS: Ochrana před nezákonným zásahem. *Soudní rozhledy*. Praha: Nakladatelství C.H. Beck, 2016, č. 3, s. 74–79. ISSN 1211-4405.

BUREŠ, Jaroslav, DRÁBAL, Ljubomír., MAZANEC, Michal. *Občanský soudní řád: komentář*. 5. vyd. Praha: C.H. Beck, 2001, 1726 s. ISBN 80-7179-338-8.

FRUMAROVÁ, Kateřina. Ochrana před nečinností v případě tzv. jiných správních úkonů. *Právní rozhledy*. 2011, č. 16, s. 575–581. ISSN 1210-6410.

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

HAMUČÁKOVÁ, Klára. Zamyšlení nad současnou koncepcí soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy. *Správní právo*. 2012, roč. 45, č. 8, s. 471–483. ISSN 0139-6005.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016. 570 s. ISBN 978-80-7400-624-1.

JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 1168 s. ISBN 978-80-7400-498-8.

KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. 536 s. ISBN 978-80-7400-727-9.

KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK Tomáš a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. 1073 s. ISBN 978-80-7598-479-1.

MIKULE, Vladimír. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu. In: ČEBIŠOVÁ, Taisa, VOPÁLKA, Vladimír (ed.). *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 73–91. ISBN 80-86395-65-0.

PRŮCHA, Petr. K ústavním základům správního soudnictví. *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2018, roč. 51, č. 1–2, s. 56–71. ISSN 0139-6005.

PRŮCHA, Petr. Ochrana subjektivních práv ve veřejné správě pohledem správního soudnictví. In: SKULOVÁ, Soňa, POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě - jejich systém a efektivnost*. Praha: C.H. Beck, 2017, s. 382–390. ISBN 978-80-7400-647-0.

RAJCHL, Jiří (ed.) a kol. *Správní řád 10 let v akci*. Praha: Univerzita Karlova. Právnická fakulta, 2016, 296 s. ISBN 978-80-87975-57-2.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019. 510 s. ISBN 978-80-7598-564-4.

STAŠA, Josef. Zpochybnitelnost rudimentální triády správních žalob. In: FRUMAROVÁ, Kateřina (ed.). *Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací správního soudního poriadku*. 1. vyd. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o. p. s., 2018, s. 309–317. ISBN 978-80-88266-25-9.

SVOBODA, Petr. *Ústavní základy správního řízení v České republice: právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. 1. vyd. Praha: Linde, 2007, 359 s. ISBN 978-80-7201-676-1.

ŠTENCEL, Václav. Soudní přezkum výsledku maturitní zkoušky - stále řada otázek. *Správní právo*. 2014, roč. 47, č. 3, s. 188–202. ISSN 0139-6005.

ŠTENCEL, Václav, VOMÁČKA, Vojtěch. Volba žalobního typu ve správním soudnictví. *Soudní rozhledy*, Praha: Nakladatelství C.H. Beck, 2017, roč. 25, č. 5, s. 146–151. ISSN 1211-4405.

VEDRAL, Josef. K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním. *Správní právo*. 2012, roč. 45, č. 1–2. s. 1–60. ISSN 0139-6005.

Seznam použitých internetových zdrojů

BROŽ, Jan. Tak jak tedy soudně přezkoumávat souhlasy dle stavebního zákona? *Právní rozhledy*. Nakladatelství C.H. Beck, 2019, roč. 27, č. 10, s. 362–367 [online]. [cit. 2020-10-30]. ISSN 1210-6410. Dostupné z: <https://bit.ly/2Oa2HSJ>.

HALML, František. Souhlasy podle stavebního zákona v judikatuře správních soudů. *Právní rozhledy*. 2020, č. 6, s. 196–203 [online]. [cit. 2020-10-30]. ISSN 1210-6410. Dostupné z: <https://bit.ly/3cErNTm>.

HALML, František. Nečinnost a nezákonný zásah ve veřejné správě – rozdílné kategorie, či nikoliv? *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2019, roč. 27, č. 1, s. 95–113 [online]. [cit. 2020-11-10]. ISSN 1210-9126. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/11561>.

POTĚŠIL, Lukáš. Materiální pojetí rozhodnutí ve správním soudnictví. *Právní rozhledy*. Nakladatelství C.H. Beck, 2015, roč. 23, č. 10, s. 359–363 [online]. [cit. 2020-07-16]. ISSN 1210-6410. Dostupné z: <https://bit.ly/3fBhmBX>.

SVOBODA, Tomáš, CHAMRÁTHOVÁ, Anna. Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (1. část). *Právní rozhledy*. 2019, roč. 27, č. 11, s. 388–393 [online]. [cit. 2020-07-16]. ISSN 1210-6410. Dostupné z: <https://bit.ly/2Pqoiaf>.

SVOBODA, Tomáš. Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (2. část). *Právní rozhledy*. 2019, roč. 27, č. 12, s. 435–439 [online]. [cit. 2020-11-20]. ISSN 1210-6410. Dostupné z: <https://bit.ly/3cCrybe>.

SVOBODA, Tomáš. Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (3. část). *Právní rozhledy*. 2019, roč. 27, č. 13–14, s. 477–482 [online]. [cit. 2020-11-30]. ISSN 1210-6410. Dostupné z: <https://bit.ly/2PFpPZL>.

Seznam použitých právních předpisů

ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

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

sdělení č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících

zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

zákon č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního

zákon č. 519/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád

zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

zákon č. 350/2012, kterým se mění stavební zákon

zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění stavební zákon

zákon č. 303/2011 Sb., kterým se mění soudní řád správní

zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem

zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání

zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech

zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství

zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích

zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí

zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád

zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti

zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky

zákon č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu

Seznam použité judikatury

Nález Ústavního soudu ze dne 5. 11. 1996, sp. zn. I. ÚS 5/96.

Nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99.

Nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2017, sp. zn. I. ÚS 740/15.

Nález Ústavního soudu ze dne 7. 11. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 12/17.

Nález Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. Pl. ÚS 635/18.

Nález Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. Pl. ÚS II 2398/18.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2003, č. j. 6 As 78/2002-39.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2004, č. j. 5 As 31/2003-49.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65.

Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2005, č. j. 7 Afs 84/2004-84.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004-42.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2006, č. j. 1 Afs 24/2005-70.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005-107.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Aps 1/2006-80.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2007, č. j. 9 Aps 1/2007-68.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2008, č. j. 3 Aps 3/2006-54.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2008, č. j. 4 Ans 11/2007-102.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007-197.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008-104.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 92/2008-76.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2009, č. j. 7 As 10/2009-86.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009-197.

Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2011, č. j. 7 As 89/2010-84.

Rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 10. 2011, č. j. 3 Aps 4/2011-60.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2012, č. j. 4 Aps 4/2011-68.

Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 7 As 165/2012-22.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2013, č. j. 6 Ans 13/2012-36.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2013, č. j. 1 Ans 21/2012-42.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2013, č. j. 4 As 72/2013-42.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2013, č. j. 6 Ans 1/2013-66.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2014, č. j. 5 As 75/2013-53.

Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012-47.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2014, č. j. 7 As 100/2014-52.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2015, č. j. 7 As 201/2014-47.

Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 5. 2015, č. j. Nad 288/2014-58.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2015, č. j. 4 As 173/2015-31.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2016, č. j. 9 As 244/2015-47.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2016, č. j. 6 As 69/2016-39.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 10 As 46/2016-54.

Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2017, č. j. 9 As 329/2016-42.

Rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2018, č. j. 9 Afs 132/2017-32.

Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016-41.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2019, č. j. 10 Afs 190/2017-36.

Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43.

Seznam ostatních zdrojů

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

Konzultace s JUDr. Josefem Vedralem, Ph.D. ze dne 14. 3. 2021.

Rozhodnutí, zásah a nečinnost správního orgánu v soudním řádu správním a volba žalobního typu

Abstrakt

Pozornost této diplomové práce je zaměřena na pojmy *rozhodnutí*, *zásah* a *nečinnost*, které určují věcný rozsah odpovídajících žalob: žaloby proti rozhodnutí (§ 65 a násl. s. ř. s.), zásahové žaloby (§ 82 a násl. s. ř. s.) a nečinnostní žaloby (§ 79 a násl. s. ř. s.). V této souvislosti je poukázáno na problematiku přesahů uvedených žalob, které vznikají v důsledku výkladových problémů těchto pojmů: zatímco *rozhodnutí* mnohdy nelze důsledně odlišit od *zásahu*, „typ“ *nečinnosti* správního orgánu a následná volba žaloby závisí na povaze úkonu, který nebyl proveden. Práce se skládá z pěti částí, které postupně seznamují s problematickými aspekty vyplývajícími z konstrukce posuzovaných žalob. Úvodní část je věnována historickému kontextu, který je zaměřen na krátký úsek vývoje úpravy správního soudnictví – na období v letech 1992–2002, tj. období bezprostředně předcházející nabytí účinnosti soudního řádu správního. Druhá část této práce je zaměřena na žalobu proti rozhodnutí s přihlédnutím k pojmu *rozhodnutí* v kontextu dvou základních přístupů uplatňovaných v rámci rozhodovací činnosti soudů, materiálního a materiálně-formálního pojetí. Ve třetí části je pojem *rozhodnutí* dán do protikladu k pojmu *zásah*, který představuje další formu činnosti veřejné správy. Jsou především nalézány znaky, kterými se judikatura pokouší odlišit uvedené úkony. O *nečinnosti* pojednává čtvrtá část diplomové práce; nejprve je poukázáno na možný přesah žaloby proti rozhodnutí do působnosti nečinnostní žaloby, neboť v praxi mnohdy není jednoznačné, zda správní orgán opravdu rozhodl, či zda je nečinný. Následně je představena problematika volby mezi nečinnostní a zásahovou žalobou. Diplomovou práci uzavírá část pátá, která se soustřeďuje na vybrané úvahy prosazující změnu právní úpravy žalobní triády a na postoj soudů k usnadnění postavení žalobce při volbě žaloby.

Klíčová slova: rozhodnutí – zásah – nečinnost

Decision, interference and inactivity of an administrative body in the Code of Administrative Justice and the choice of the type of action

Abstract

This thesis is focused on the concepts of *decision*, *interference* and *inactivity* which determine the material scope of the corresponding actions: action against decision (§ 65 of the Code of Administrative Justice), action against unlawful interference (§ 82 of the Code of Administrative Justice) and action due to inactivity (§ 79 of the Code of Administrative Justice). In this context, the overlaps between such actions arise as a result of problematic interpretation of these concepts: while *decision* often cannot be distinguished from *interference*, the type of *inactivity* and the subsequent choice of action depends on the nature of an act that is not performed. The thesis consists of five parts gradually acquainting with the problematic aspects of the structure of such actions. The introductory part is devoted to the historical context which focuses on a short period in the development of the regulations of administrative justice – between the years 1992 and 2002, i. e. the period immediately preceding the entry into force of the Code of Administrative Justice. The second part of this work is focused on the action against decision considering the concept of *decision* in the context of two basic approaches applied in the decision-making practice of courts, material and material-formal concept. In the third part, the concept of *decision* is contrasted with the concept of *interference* which is another form of public administration activity. In particular, the features the courts use to distinguish between these acts are followed and examined. The fourth part of the thesis deals with *inactivity*; firstly, it refers to the possible overlap of the action against decision and the action due to inactivity as in practice it is often not clear whether the administrative body really decided or it has just been inactive. Subsequently, the issue of choosing between the action due to inactivity and the action against unlawful interference is clarified. The thesis is concluded with the fifth part that focuses on selected approaches that promote a change in the legal regulation of these actions, and on the attitude of the courts to facilitation of the position of an applicant when choosing an action.

Key words: decision – interference – inactivity