

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Dominik Opach

**Ochrana proti nečinnosti ve správním řádu a
v soudním řádu správním**

Diplomová práce

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

Katedra: Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 15. 12. 2024

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval/a 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 124 745 znaků včetně mezer.

Dominik Opach

V Praze dne 16. 12. 2024

Tímto bych rád poděkoval panu JUDr. Josefovi Vedralovi, Ph.D, za možnost psát diplomovou práci pod jeho vedením, cenné připomínky k práci a čas, který mi věnoval. Poděkování také patří mé rodině a přátelům za jejich podporu.

Obsah

Úvod.....	1
1 Nečinnost ve veřejné správě.....	3
1.1 Veřejná správa.....	3
1.2 Nečinnost a nezákonná nečinnost veřejné správy.....	4
1.3 Základní zásady činnosti orgánů veřejné správy ve vztahu k nečinnosti.....	5
1.3.1 Zásada zákonnosti.....	6
1.3.2 Zásada legitimního očekávání.....	7
1.3.3 Zásada rychlosti a hospodárnosti.....	8
1.3.4 Princip dobré správy.....	10
2 Právní ochrana před nečinností veřejné správy.....	12
3 Ochrana před nečinností v rámci správního řádu.....	14
3.1 Lhůty pro vydání rozhodnutí.....	14
3.2 Ochrana před nečinností podle § 80 SR.....	18
3.2.1 Nevydání rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě.....	20
3.2.2 Nezahájení řízení z moci úřední.....	21
3.2.3 Zjevná budoucí nečinnost.....	22
3.2.4 Žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti.....	22
3.2.5 Druhy opatření proti nečinnosti.....	24
3.3 Další formy ochrany před nečinností a instituty zajišťující rychlost veřejné správy ve správním řádu.....	27
4 Ochrana před nečinností ve správním soudnictví.....	29
4.1 Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu.....	30
4.1.1 Žalobní legitimace a formy nečinnosti.....	31
4.1.2 Podmínka bezvýslednosti vyčerpání prostředků ochrany.....	33
4.1.3 Vyloučení ochrany v případě jiných právních důsledků nečinnosti.....	35
4.1.4 Lhůta pro podání žaloby a její náležitosti.....	35
4.1.5 Rozsudek.....	37
4.2 Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu.....	38
4.2.1 Žalobní legitimace a účastníci řízení.....	40
4.2.2 Lhůta pro podání žaloby a její náležitosti.....	42
4.2.3 Rozsudek.....	42
5 Vyhodnocení řešené problematiky a úvahy de lege ferenda.....	45
Závěr.....	47
Seznam zkratek.....	49

Seznam použitých zdrojů.....	50
Abstrakt.....	54
Klíčová slova:.....	54
Abstract.....	55
Keywords:.....	55

Úvod

Veřejnou správu lze definovat jako činnost zaměřenou na správu veřejných záležitostí ve prospěch veřejného zájmu. Jedná se o záměrnou činnost, která se snaží dosáhnout stanoveného cíle a která je primárně orientována do budoucna.¹ Činnost veřejné správy spočívá v cílevědomém aktivním jednání. Nečinnost je v přímém rozporu s podstatou veřejné správy, a proto je nezbytné, aby existoval účinný systém prostředků ochrany proti ní.²

Tématem této diplomové práce je analýza těchto prostředků ochrany před nečinností ve veřejné správě, se zaměřením na správní řád a soudní řád správní.

Jedním z hlavních důvodů, proč jsem si zvolil právě toto téma pro svou diplomovou práci, je skutečnost, že nečinnost správních orgánů představuje nejčastější pochybení v praxi správních úřadů.³ Přesto, dle mého názoru, není tomuto nežádoucímu jevu věnována dostatečná pozornost odborné veřejnosti.

Cílem diplomové práce je poskytnout komplexní přehled právní úpravy prostředků ochrany před nečinností veřejné správy, se zaměřením na prostředky ochrany dle správního řádu a soudního řádu správního. Dílčím cílem je vyhodnocení současné právní úpravy a identifikování případných nedostatků, což bude následně reflektováno zamyšlením se nad návrhy *de lege ferenda*, které by mohly být pro systém ochrany před nečinností přínosné.

Při vypracování diplomové práce budou užity především metody deskripce, analýzy a komparace. Diplomová práce bude vycházet zejména z odborné literatury, právních předpisů, odborných článků a judikatury českých soudů.

Diplomová práce je, bez úvodu a závěru, rozdělena do pěti kapitol. První kapitola je věnována úvodnímu vymezení problematiky nečinnosti ve veřejné správě. Jsou zde terminologicky vymezeny klíčové pojmy nezbytné pro pochopení dalších částí práce a dále také přehled základních zásad činnosti veřejné správy, které souvisejí s problematikou nečinnosti.

Druhá kapitola se zaměřuje na vymezení pojmu právní ochrany před nečinností ve veřejné správě. Zároveň poskytuje stručný přehled základních právních nástrojů, které lze využít k ochraně před nečinností veřejné správy.

Ve třetí kapitole je obsažena podrobná analýza právní úpravy ochrany před nečinností ve správním řádu. Nejdříve je rozebrána problematika právní úpravy lhůt a následně je prostor věnován klíčovému institutu ochrany práv adresátů veřejné správy - ochraně před nečinností dle §

¹ Kopecký, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 6.

² Adamec, M. *Nečinnost v řízení před správními orgány*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2024, s. 65.

³ Kadečka, S. a kol. *Nečinnost ve veřejné správě: Sborník z mezinárodní konference*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv a Wolters Kluwer, 2012, s. 9.

80 SŘ, včetně přehledu možných variant opatření proti nečinnosti. Dále jsou stručně popsány některé další instituty obsažené ve správním řádu, které do jisté míry přispívají k ochraně před nečinností veřejné správy.

Čtvrtá kapitola rozebírá ochranu před nečinností ve správním soudnictví, přičemž pozornost je věnována dvěma žalobním typům, které mají účastníci, kteří tvrdí, že jsou dotčeni nečinností veřejné správy k dispozici.

Závěrečná, pátá kapitola obsahuje vyhodnocení řešené problematiky a zamyšlení se nad návrhy *de lege ferenda*.

1 Nečinnost ve veřejné správě

Tato kapitola má za cíl terminologické vymezení důležitých pojmů, které je nutné vysvětlit předtím, než se dostaneme k samotnému tématu této diplomové práce, kterým je ochrana před nečinností ve správním řádu a soudním řádu správním.

Nejdříve zde vysvětlím pojem veřejné správy jako činnosti spočívající v realizaci veřejnoprávních cílů a úkolů ve veřejném zájmu.⁴ V další podkapitole vymezím nezákonnou nečinnost jako protiprávní chování spočívající v porušení zákonem stanovené povinnosti konat.⁵ Nakonec rozeberu, jakou roli hrají základní zásady činnosti orgánů veřejné správy ve vztahu k nečinnosti veřejné správy.

1.1 Veřejná správa

Pojem veřejné správy je hlavní předmět zájmu oboru správního práva,⁶ a proto je dle mého názoru klíčové si jej terminologicky vymezit na začátku diplomové práce, která je zaměřena právě na instituty správního práva. Rovněž samotná podstata veřejné správy, činnost, hraje důležitou roli v dalším bádání nad pojmy nečinnost a nezákonná nečinnost veřejné správy.

V učebnicích správního práva se uvádí, že provést pozitivní definici veřejné správy či ji charakterizovat je velice obtížné.⁷ D. Hendrych k těmto potížím s definicí a charakteristikou veřejné správy podotýká, že „... věda správního práva svým juristickým přístupem a hledisky jediného vědního oboru nemohla a nemůže komplexně postihnout tak složitý jev, jako je správa. Proto byly vždy pokusy o překročení úzkého resortního hlediska podáním obecně platné definice správy přijatelné pro více vědních oborů, které s fenoménem správy pracují.“⁸ J. Pražák poskytl obecnou definici správy, kterou vnímal jako „... činnost sledující záměrně nějaký cíl nebo činnost nesoucí se za trvalým účelem řídit ty které náležitosti.“⁹ Správu lze tedy v obecném chápání považovat za záměrnou činnost sledující dosažení určitého cíle (účelu).¹⁰

Podle toho, zda jde o činnost sledující cíle soukromé nebo veřejné, se rozlišuje správa soukromá a veřejná. Veřejná správa bývá charakterizována tím, že je vykonávána ve veřejném zájmu, zatímco správa soukromá v zájmu soukromém.¹¹ Soukromá správa je správou soukromých

⁴ Halml, F. *Nečinnost a nezákonný zásah ve veřejné správě - rozdílné kategorie, či nikoliv?* Online. Časopis pro právní vědu a praxi, Brno: Masarykova univerzita, s. 96.

⁵ Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu*. 1. vyd. Praha: Linde, 2005, s. 210.

⁶ Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 18.

⁷ Tamtéž.

⁸ Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 1.

⁹ Pražák, J. *Rakouské právo veřejné. Díl druhý: právo správní*. Praha: Jednota právnická, 1906, s. 1.

¹⁰ Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 18.

¹¹ Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 2.

záležitostí, vykonávána soukromými osobami sledujícími určitý vlastní cíl a řídí se při tom vlastní vůlí.¹² Na rozdíl od soukromé správy jsou nositelé vrchnostenské veřejné správy (tj. veřejné moci) vázáni čl. 3 odst. 2 Listiny základních práv a svobod v tom smyslu, že státní moc může být uplatňována jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.¹³ Hlavní rozdíl mezi soukromou a veřejnou správou najdeme tedy v normativní vázanosti spravujícího subjektu a v cíli, který je sledován.¹⁴ Od vrchnostenské činnosti veřejné správy je nutné odlišit činnosti nevrchnostenské, ty jsou vykonávány převážně soukromoprávními prostředky, kdy příslušný orgán vystupuje ve stejné pozici jako fyzická nebo právnická osoba.¹⁵ Pro tyto činnosti pak platí zásada legální licence.

Pojmu veřejná správa můžeme přiřkládat různý význam. Rozumíme tím v zásadě buď určitý druh činnosti (funkční pojetí), nebo instituci (organizační pojetí).¹⁶ Ve funkčním smyslu jde o činnost vykonávanou ve veřejném zájmu, při řízení veřejných záležitostí, o záměrnou činnost sledující dosažení určitého cíle (účelu), zásadně zaměřenou do budoucna.¹⁷ Jedná se o pozitivní vymezení veřejné správy. Tyto pokusy o pozitivní vymezení jsou velice nedokonalé a obtížné, a to vzhledem k objemu i formám správní činnosti realizované při výkonu veřejné správy.¹⁸ Zde je možné poukázat na slova D. Hendrycha, který uvádí, že „*nedostatky všech pozitivních definic možno shrnout takto: jsou všeobecné, abstraktní anebo dílčí a popisné a tím jen málo použitelné.*“¹⁹

Negativní vymezení veřejné správy má svůj původ v nepřesvědčivých pokusech definovat veřejnou správu pozitivně. Je založeno na substrakci a vyjadřuje se takto: veřejná správa je souhrnem činností, které nelze kvalifikovat ani jako zákonodárné ani jako soudní.²⁰

1.2 Nečinnost a nezákonná nečinnost veřejné správy

Pokud vycházíme z výše vymezeného pojmu veřejné správy jako služby veřejnosti, od které se očekává aktivní určitá záměrná činnost sledující dosažení veřejnoprávních cílů a úkolů, tak jakákoliv její nečinnost v případech, kdy je povinna konat, představuje zásah do zásady

¹² Průcha, P. *Správní právo - obecná část*. 8. vydání. Brno: Doplněk, 2012, s. 54.

¹³ Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 2.

¹⁴ Pošvár, J. *Obecné pojmy správního práva*. Brno: ČSAS Právnick, 1946, s. 27.

¹⁵ Ústav státu a práva Akademie věd České republiky. [online]. [cit. 2024-12-13]. Dostupné z: <https://www.ilaw.cas.cz/casopisy-a-knihy/casopisy/casopis-pravnik/archiv/2021/2021-7.html?a=3588>.

¹⁶ Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 2.

¹⁷ Kopecký, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 6.

¹⁸ Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 15.

¹⁹ Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 3.

²⁰ Hendrych, D. a kol. *Správní věda. Teorie veřejné správy*. 4. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 15.

zákonnosti.²¹ Pokud tedy správní orgány²² nekonají v případech, kdy jsou povinny konat, podle právních předpisů, dochází na jejich straně k nezákonné nečinnosti.²³

Ne každá nečinnost je automaticky považována za nezákonnou. Existují situace, kdy právní úprava nečinnost správních orgánů předvídá a toleruje. Patří sem například případy, kdy správní orgán jednat může, ale nemusí - tedy situace, kdy dochází k uplatnění správního uvážení.²⁴ Dále je možné zmínit případy fikce pozitivního nebo negativního rozhodnutí, kdy nečinnost rovněž nepovažujeme za nezákonnou.

Pokud bychom hledali definici nezákonné nečinnosti v pozitivním právu, tak bychom ji nenašli. Tento stav je způsoben tím, že nečinnost ve veřejné správě zahrnuje široké spektrum případů nekonání, které je nutné vykládat ad hoc, tedy vzhledem ke konkrétnímu případu. Nelze tak předem jednoznačně stanovit, kdy se o nečinnost jedná, jelikož může nabývat různých podob.²⁵

S poměrně výstižnou definicí nezákonné nečinnosti, na kterou poukazuje i další odborná literatura, přišla K. Frumarová, která ji vymezila jako „... *protiprávní jednání (postup) orgánu veřejné správy spočívající v porušení zákonem stanovené (uložené) povinnosti (aktivně) konat, zejména vydat rozhodnutí či provést jiný úkon, a to v zákonem stanovené, popř. přiměřené lhůtě.*“²⁶ NSS pak nečinností rozumí situaci, kdy „... *správní orgán nekoná, přestože mu to zákon ukládá.*“²⁷

Lze tedy uzavřít, že nezákonná nečinnost představuje závažný a nežádoucí jev, který je v rozporu s podstatou veřejné správy. Právní řád by měl proto garantovat existenci efektivního a funkčního systému ochranných prostředků, které by byly schopné takové negativní projevy účinně eliminovat.

1.3 Základní zásady činnosti orgánů veřejné správy ve vztahu k nečinnosti

Podobně jako v jiných právních odvětvích, i správní právo vychází z určitých obecných zásad či principů.²⁸ Z. Kühn označuje pojem právní princip (právní zásadu) jako: „... *pravidla, která tvoří*

²¹ Fiala, Z., Frumarová, K., Vetešník, P. a kol. *Správní řád: Praktický komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-12-01]. ASPI_ID KO500_p12004CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

²² Orgány moci výkonné, orgány územně samosprávních celků a jiných orgánů, právníků a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Srov. § 1 zákona č. 500/2004 Sb.

²³ Adamec, M. *Nečinnost v řízení před správními orgány*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2024, s. 13.

²⁴ Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 36.

²⁵ Halml, F. *Nečinnost a nezákonný zásah ve veřejné správě - rozdílné kategorie, či nikoliv?* Online. Časopis pro právní vědu a praxi, Brno: Masarykova univerzita, s. 96.

²⁶ Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 289.

²⁷ Rozsudek NSS ze dne 15.12.2004, sp. zn. 2 Ans 4/2004.

²⁸ Skulová, S. a kol. *Správní právo procesní*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 36.

*základ určitého právního institutu, zákona, právního odvětví nebo (v případě obecných právních principů) právního řádu jako celku.*²⁹

Základní zásady činnosti správních orgánů, dle kterých je realizován výkon činnosti veřejné správy, najdeme v § 2 až § 8 SŘ (dále v textu jen „základní zásady činnosti“ nebo „základní zásady“). Tyto základní zásady mají původ v obecných principech dobré správy, které plynou zejména z ústavních předpisů a mezinárodních smluv.³⁰

V posledních letech dochází k podstatnému zvyšování požadavků na veřejnou správu, a to nejen z hlediska kvality činnosti a rozhodování, ale také z hlediska efektivnosti správních činností, kdy veřejná správa často zasahuje do práv a svobod jednotlivců.³¹

Co se týče rozsahu působnosti těchto základních zásad, tak dopadají na celý správní řád, tzn., že jsou společné všem formám činnosti veřejné správy, které správní řád upravuje. Základní zásady se také uplatní subsidiárně ve zvláštních zákonech, které neobsahují vlastní procesní úpravu.³²

Základní zásady činnosti jsou významné zejména z hlediska jejich právní závaznosti, kdy mohou být bezprostředně aplikovány. Dále působí jako interpretační pravidlo, vyjadřují hodnoty a ovlivňují nejen procesní úpravu, ale také aplikaci norem hmotného práva.³³

Mezi základní zásady vyplývající z § 2 až 8 SŘ patří především zásada zákonnosti, zákaz zneužívání pravomoci, zásada ochrany dobré víry a oprávněných zájmů, zásada proporcionality, zásada legitimního očekávání, zásada materiální pravdy, zásada služby veřejnosti, zásada rychlosti a hospodárnosti nebo zásada smírného řešení.³⁴

Nečinnost správních orgánů představuje významný zásah do některých principů, a to zejména do zásady zákonnosti, zásady legitimního očekávání, zásady rychlosti a hospodárnosti nebo také do tzv. principů dobré správy. Z toho důvodu se níže zaměřím na vymezení těchto zásad a na jejich vztah k nezákonné nečinnosti správních orgánů.

1.3.1 Zásada zákonnosti

Zásada zákonnosti je první základní zásada činnosti správních orgánů a jedno z vůdčích pravidel veřejné správy.³⁵ Je projevem zásady legality vyplývající z ústavních zákonů, a to

²⁹ Kühn, Z. *Aplikace práva ve složitých případech (k úloze právních principů v judikatuře)*. Karolinum, 2002, s. 78.

³⁰ Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 46.

³¹ Skulová, S. a kol. *Správní právo procesní*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 36.

³² Tamtéž., s. 37.

³³ Kopecký, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 335.

³⁴ Tamtéž., s. 335–339.

³⁵ Průcha, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017, s. 30.

konkrétně z Ústavy ČR³⁶ a Listiny základních práv a svobod.³⁷ Jedná se o zásadu univerzální, která ovládá výkon veškeré veřejné správy.³⁸

Na zákonné úrovni nalezneme zásadu zákonnosti v § 2 odst. 1 SŘ. „*Správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (dále jen „právní předpisy“). Kde se v tomto zákoně mluví o zákoně, rozumí se tím též mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.*“

P. Průcha vymezuje zásadu zákonnosti jako „... výraz obecného požadavku, kladeného v podmínkách právního státu na všechny subjekty práva, předepisujícího povinnost chovat se, jednat a postupovat v souladu s právními předpisy, s právním řádem.“³⁹

Fakt, že veřejná správa je činností výkonnou, podzákonnou a nařizovací znamená, že musí být v souladu se zákony a také musí zabezpečit jejich řádnou aplikaci.⁴⁰ V právním státě by tedy nemělo docházet k situacím, kdy se veřejná správa bude pohybovat *praeter legem*.⁴¹

Zásada zákonnosti ve vztahu k činnosti správních orgánů zdůrazňuje potřebu dodržování zákonných pravidel a podmínek procesního charakteru, nelze však opomenout požadavek na dodržování hmotněprávních ustanovení.⁴²

Nezákonou nečinností správní orgán porušuje povinnost jednat v souladu s právními předpisy,⁴³ což je v přímém rozporu se zásadou zákonnosti.

1.3.2 Zásada legitimního očekávání

Zásadu legitimního očekávání nalezneme v § 2 odst. 4 SŘ. Dle daného ustanovení, platí, že „*správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.*“ Vychází z ústavního základu⁴⁴ a souvisí s širším požadavkem právní jistoty adresátů veřejné správy.⁴⁵

ÚS se ve své judikatuře vyjádřil, že tato zásada patří k znakům právního státu a mezi jeho základní hodnoty.⁴⁶

³⁶ Čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR

³⁷ Čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod

³⁸ Skulová, S. a kol. *Správní právo procesní*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 45.

³⁹ Průcha, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017, s. 30.

⁴⁰ Průcha, P. *Správní právo - obecná část*. 8. vydání. Brno: Doplněk, 2012, s. 324.

⁴¹ Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 19.

⁴² Průcha, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017, s. 30.

⁴³ Tamtéž.

⁴⁴ Srov. Preambulu Ústavy ČR, a také čl. 1, 3 a 5 Listiny základních práv a svobod

⁴⁵ Skulová, S. a kol. *Správní právo procesní*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 56.

⁴⁶ Nález ÚS ze dne 11.5.2005, sp. zn. II. ÚS 487/03.

Odborná literatura k této zásadě uvádí, že „*bude-li osoba postupovat v souladu se zákonem a řídit se pokyny veřejných orgánů v jejím konkrétním případě nebo podle ustálené správní praxe, může legitimně očekávat předvídaný pozitivní postup veřejné správy vůči sobě.*“⁴⁷

Ze zásady vyplývá, vůči veřejné správě, požadavek vytváření a respektování ustálené správní praxe.⁴⁸ Ke správní praxi se vyjádřil také RS NSS, který uvedl, že „*správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů.*“⁴⁹ Ustálená správní praxe by poté měla být měněna jen v odůvodněných legitimních případech.⁵⁰

Důležitou roli také hraje použití jednotného čísla v § 2 odst. 4 správního řádu („*správní orgán*“ dbá), jelikož kvůli absenci sbírky či evidence jednotlivých rozhodnutí správních orgánů nemůže v konkrétním případě správní orgán zohlednit rozhodovací praxi všech ostatních správních orgánů.⁵¹

Z výše uvedeného tudíž vyplývá, že tato zásada vytváří v oblasti veřejné správy předpoklady k tomu, aby činnost veřejné správy byla předvídatelná. V případě nezákonné nečinnosti, tedy situace, kdy orgán veřejné správy nekoná, i když ve skutkově shodných nebo podobných případech konal, dochází k zjevné nepředvídatelnosti, a tedy porušení zásady legitimního očekávání. Výjimkou by byla situace, kdy by se jednalo o nezákonnou správní praxi, jejíž následování by bylo nežádoucí a v rozporu se zákonem, což by vylučovalo vznik legitimního očekávání.⁵²

1.3.3 Zásada rychlosti a hospodárnosti

Zákonná, účinná a rychlá realizace veřejnoprávních úkolů a dosahování stanovených cílů orgánů veřejné správy je základním požadavkem každého demokratického právního státu. Tento požadavek vyjadřuje právě zásada rychlosti zakotvená v § 6 odst. 1 SŘ.⁵³

Ustanovení § 6 odst. 1 SŘ stanovuje, že „*správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. Nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80).*“ Zbytečné průtahy jsou situace, kdy je orgán veřejné správy nečinný a věc se nevyřizuje, a toto otálení není nijak opodstatněné.⁵⁴

⁴⁷ Kopecký, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 53.

⁴⁸ Skulová, S. a kol. *Správní právo procesní*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 57.

⁴⁹ Rozsudek RS NSS ze dne 21.7.2009, sp. zn. 6 Ads 88/2006.

⁵⁰ Skulová, S. a kol. *Správní právo procesní*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 57.

⁵¹ Jemelka, L., Pondělníčková, K., Bohadlo, D. *Správní řád. Komentář*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 21–39.

⁵² Rozsudek NSS ze dne 12.5.2016, č. j. 5 As 155/2015-35.

⁵³ Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 46.

⁵⁴ Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 63.

Jedním z východisek pro zásadu rychlosti je právo na projednání věci v přiměřené lhůtě dle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, který stanoví: „každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů.“ S tím úzce souvisí čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod: „každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.“ Dle judikatury ÚS v sobě právo na řádný a spravedlivý proces, obsažené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, rovněž zahrnuje právo na trvání procesu až do jeho ukončení zákonem předpokládaným způsobem.⁵⁵ Dalším východiskem pro zásadu rychlosti je Úmluva, kdy její čl. 6 odst. 1 zahrnuje požadavek na projednání věci „v přiměřené lhůtě“.⁵⁶

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že právo na projednání věci „bez zbytečných průtahů“ se projevuje regulací zákonných lhůt, které mohou být stanovené přímo zákonem, nebo v případě, kdy zákonná lhůta stanovená není, má být úkon správního orgánu učiněn ve lhůtě přiměřené.⁵⁷

Dle ÚS je smyslem lhůt „... snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích, urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů.“⁵⁸

Přiměřenost lhůty se posuzuje případ od případu, kdy je nutné zohlednit náročnost a složitost případu.⁵⁹ V souvislosti s lhůtami můžeme zmínit i tzv. interní lhůty, kdy jejich nerespektováním může dojít k porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě obsaženého v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.⁶⁰

V případech porušení zásady rychlosti se uplatní § 80 SŘ, kde se nachází úprava ochrany před nečinností.

V § 6 odst. 2 SŘ nalezneme pravidla, která jsou souhrnně označovaná jako zásada hospodárnosti. „Správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje. Správní orgán opatřuje podklady přednostně s využitím úřední evidence, do níž má přístup. Podklady od dotčené osoby vyžaduje jen tehdy, stanoví-li tak právní předpis.“⁶¹

Zásadu hospodárnosti lze chápat jako doplněk zásady rychlosti, jelikož rychle provedený postup správního orgánu bude zpravidla hospodárnější než zdlouhavý postup.⁶²

⁵⁵ Nález ÚS ze dne 25.9.1997, sp. zn. IV. ÚS 114/96.

⁵⁶ Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 50.

⁵⁷ Tamtéž., s. 48.

⁵⁸ Nález ÚS ze dne 21.6.2001, sp. zn. III. ÚS 738/2000.

⁵⁹ Rozsudek NSS ze dne 2.12.2010, č. j. 5 Ans 11/2010-104.

⁶⁰ Adamec, M. *Nečinnost v řízení před správními orgány*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2024, s. 21.

⁶¹ Kopecký, M., Staša, J. a kol. *Správní řád: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-9-13]. ASPI_ID KO500_p22004CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁶² Průcha, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017, s. 44.

Činnost veřejné správy by tak měla ve světle zásady hospodárnosti probíhat hospodárně a bez zbytečných nákladů a zatěžování dotčených osob. Proto také správní řád v ustanovení upravujícím zásadu hospodárnosti stanovuje specifická pravidla pro opatřování podkladů pro úkony správních orgánů.⁶³

I přes to, že čas a náklady řízení hrají v činnosti veřejné správy významnou roli, nemůže rychlost a hospodárnost být na újmu povinnosti přesného a úplného zjištění skutečného stavu řešené věci.⁶⁴

Co se týče nezákonné nečinnosti a jejího vztahu k zásadě rychlosti a hospodárnosti, tak nečinnost je bezpochyby zásahem do podstaty zásady rychlosti, a tím tedy také do zásady hospodárnosti, kterou lze považovat za její doplněk.⁶⁵

1.3.4 Princip dobré správy

Princip dobré správy řadíme vedle principu zákonnosti mezi vůdčí pravidla činnosti veřejné správy, souvisí s nimi i další zásady, které z nich zpravidla vycházejí.⁶⁶

Pojem „dobrá správa“ je těžké definovat. Možná i proto nenajdeme v našem právním řádu legální definici. Dle L. Potěšila lze pod pojem „dobrá správa“ zařadit „... skupinu požadavků, které si kladou za cíl zajistit kvalitní a řádné fungování veřejné správy v podmínkách a prostředí moderního demokratického státu založeného na úctě a respektu k základním právům a svobodám jednotlivců.“ S podobným problémem vymezení pojmu „dobrá správa“ se setkáváme také na mezinárodní či nadnárodní úrovni. Například když bývá vytvářen určitý dokument, který se dobré správě věnuje, tak v zásadě nedochází k definici dobré správy jako takové, ale k vymezení jednotlivých požadavků výkonu veřejné správy jako dobré správy.⁶⁷ Zde přichází v úvahu například Doporučení ministrů Rady Evropy o dobré správě, které obsahuje Kodex dobré správy, v němž dochází k definování dobré veřejné správy prostřednictvím jednotlivých zásad dobré veřejné správy. Kodex dobré správy zmiňuje například zásadu zákonnosti, rovnoprávnosti, konání v přiměřené časové lhůtě a další.⁶⁸

⁶³ Kopecký, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 339.

⁶⁴ Rozsudek NSS ze dne 21.10.2004, č. j. 2 A 11/2002-227.

⁶⁵ Průcha, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017, s. 61.

⁶⁶ Kopecký, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 50.

⁶⁷ Potěšil, L. *Dobrá správa v dokumentech Rady Evropy*. 2008. [online] [cit. 13.9.2024]. Dostupné na: www.mvcr.cz/clanek/dobra-sprava-v-dokumentech-rady-evropy.aspx.

⁶⁸ Doporučení Rec(2007) Výboru ministrů Rady Evropy o dobré správě, ze dne 20.6. 2007.

Činnost veřejné správy ve vztahu k dobré správě vychází zejména z principu legality, avšak existují zde i další požadavky nad rámec zákona, například participace veřejnosti, transparentnost správy nebo etika chování.⁶⁹

S problematikou vymezení dobré správy se také setkal první český ombudsman Otakar Motejl. Zákodárce mu totiž uložil povinnost působit k ochraně před činností orgánů státní správy mimo jiné také v případech, kdy neodpovídá principům dobré správy. Proto v roce 2006 vytvořil seznam deseti hlavních principů dobré správy, které mu měly dopomoci při jeho budoucí činnosti:⁷⁰ 1) dodržování právního řádu, 2) nestrannost, 3) včasnost, 4) předvídatelnost, 5) přesvědčivost, 6) přiměřenost, 7) součinnost, 8) odpovědnost, 9) otevřenost a 10) vstřícnost.⁷¹

Přestože je princip dobré správy těžko uchopitelný a obtížně definovatelný, je podle mého názoru důležité jej dále rozvíjet, tedy například dále rozvíjet jeho hlavní požadavky na dobrou správu. Činnosti veřejné správy se přirozeně vyvíjí, což sebou přináší také nové nežádoucí jevy. Nový výklad či lepší porozumění principu dobré správy by tak mohl přispět k jejich eliminaci či alespoň předcházení jejich vzniku. Mezi tyto nežádoucí jevy samozřejmě může patřit rovněž nezákonná nečinnost.

S dobrou správou se setkáváme také v platné a účinné právní úpravě. Zásada dobré správy je vyjádřena v § 4 odst. 1 a § 8 SŘ. NSS konstatoval, že „... *uvedená ustanovení odrážejí principy dobré správy, které jsou aplikovatelné jednak v horizontální rovině mezi vykonavateli veřejné správy, jednak ve vertikálním vztahu mezi veřejnou správou a jejími adresáty.*“⁷²

Z hlediska problematiky nečinnosti veřejné správy ve vztahu k principu dobré správy je nutné zmínit zejména včasnost nebo také, jak zmiňuje Kodex dobré správy, konání v přiměřené časové lhůtě.⁷³ Nečinnost jednoznačně narušuje požadavek včasnosti činnosti veřejné správy, čímž se dostává do rozporu s jedním z hlavních principů dobré správy.

⁶⁹ Kopecký, M. *Správní právo Obecná část. 2.* vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 51.

⁷⁰ Principy dobré správy. Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci, konané dne 22. 3. 2006. Brno: MU, 2006, s. 8. [Online]. Dostupné z: www.ochrance.cz/dokument/principy_d_spravy_konference

⁷¹ Tamtéž., s. 15-17

⁷² Rozsudek NSS ze dne 11.9.2008, č. j. 1 As 30/2008-49.

⁷³ Doporučení Rec(2007) Výboru ministrů Rady Evropy o dobré správě, ze dne 20.6.2007.

2 Právní ochrana před nečinností veřejné správy

V této kapitole stručně vymezím, co je to právní ochrana před nezákonnou nečinností veřejné správy a jakou strukturu má systém ochrany před nečinností v platné a účinné právní úpravě.

Nezákonná nečinnost veřejné správy je jev, který by se neměl v žádném demokratickém právním státě objevovat. Představuje zásah do zásady zákonnosti, jakož jedné z nejvýznamnějších zásad veřejné správy vůbec, porušuje i další základní zásady činnosti správních orgánů, spolu s principy dobré správy a může jí dojít rovněž k zásahu do ústavně zaručených základních práv a svobod či k porušení mezinárodněprávních závazků.⁷⁴ Každý demokratický stát má proto zájem na tom, aby k nezákonné nečinnosti docházelo co nejméně, a k tomu slouží právě mechanismy právní ochrany před nezákonnou nečinností veřejné správy.⁷⁵

K. Frumarová definuje právní ochranu před nezákonnou nečinností veřejné správy jako: „... soubor právních prostředků působících k ochraně před vznikem nezákonné nečinnosti, jakož i působících k odstranění již vzniklého stavu nečinnosti veřejné správy a důsledků tím způsobených, včetně zajištění náhrady takto způsobené škody či újmy a vyvození odpovědnosti příslušných subjektů.“ Jde tedy o jakýsi soubor právních mechanismů, který je jednou z právních záruk zákonnosti ve veřejné správě.⁷⁶ Jako další právní záruky zákonnosti ve veřejné správě můžu zmínit například kontrolu veřejné správy, právo na informace ve veřejné správě, uplatňování odpovědnosti za porušení právních povinností nebo přímé donucení ke splnění právní povinnosti.⁷⁷

K. Frumarová považuje za klíčové instituty ochrany před nezákonnou nečinností veřejné správy: 1) právní úpravu lhůt, 2) opatření proti nečinnosti podle správního řádu, 3) fikci rozhodnutí, 4) žalobu na ochranu proti nečinnosti a žalobu proti nezákonnému zásahu správního orgánu podle soudního řádu správního, 5) ústavní stížnost, 6) Veřejného ochránce práv, 7) stížnosti a petice, 8) náhradu škody a nemajetkové újmy za nesprávný úřední postup, 9) správněprávní odpovědnost.⁷⁸ Také lze zmínit fikci závazného stanoviska.⁷⁹ Ochrana je poskytována také na základě Úmluvy, a to v případě vyčerpání všech vnitrostátních prostředků ochrany, kdy lze uvažovat o podání stížnosti k ESLP.⁸⁰ Také je možné zmínit ochranu před nečinností v rámci práva

⁷⁴ Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 41.

⁷⁵ Tamtéž., s. 39–40.

⁷⁶ Tamtéž., s. 40.

⁷⁷ Průcha, P. *Správní právo - obecná část*. 8. vydání. Brno: Doplněk, 2012, s. 324–325.

⁷⁸ Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 43.

⁷⁹ Srov. § 178 odst. 3 a na to navazující § 179 zákona č. 283/2021 Sb.

⁸⁰ Adamec, M. *Nečinnost v řízení před správními orgány*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2024, s. 70.

EU dle čl. 265 SFEU, kdy lze uplatnit žalobu na nečinnost klíčových institucí EU, Evropské centrální banky a dalších institucí EU.⁸¹

Tématem této diplomové práce je však ochrana před nečinností podle správního řádu a soudního řádu správního, a proto se bádání na dalších stránkách zaměřuje pouze na instituty obsažené právě v těchto právních předpisech.

⁸¹ Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 182–183.

3 Ochrana před nečinností v rámci správního řádu

Klíčové právní prostředky ochrany před nečinností veřejné správy nalezneme zejména ve správním řádu. Tento procesní předpis se vztahuje na úpravu postupů správních orgánů při výkonu jejich působnosti v oblasti veřejné správy.⁸²

V této kapitole se zaměřím na podrobnou analýzu těchto prostředků ochrany před nečinností. Nejdříve rozeberu právní úpravu lhůt, které představují konkretizaci zásady rychlosti zakotvenou v § 6 odst. 1 SŘ. Dále se budu podrobně věnovat úpravě ochrany před nečinností v § 80 SŘ a jednotlivými opatřeními proti nečinnosti. A na závěr stručně rozpracuji několik dalších institutů obsažených ve správním řádu, které do jisté míry také přispívají k ochraně před nečinností veřejné správy.

3.1 Lhůty pro vydání rozhodnutí

Problematiku lhůt jsem již stručně zmínil v souvislosti se zásadou rychlosti a hospodárnosti v přechodí části diplomové práce. Lhůty jsou jakožto konkretizace zásady rychlosti institutem, který slouží k rychlejšímu a efektivnějšímu postupu správních orgánů.

Pro ochranu před nečinností veřejné správy je zásadní určit okamžik, který je rozhodující pro možnost využití právních prostředků ochrany před nečinností. V tomto kontextu hrají zásadní roli lhůty. Přesné a jednoznačné určení časového úseku, ve kterém má správní orgán rozhodnout či provést jiný úkon, je základní podmínkou pro to, abychom následně určili, zda se jedná o nezákonnou nečinnost. Zároveň lhůty chrání práva adresátů na včasná rozhodnutí a poskytují rovný přístup ke všem účastníkům. Lhůty lze proto charakterizovat dle K. Frumarové jako „*prostředky preventivně výchovného charakteru*“, jelikož předcházejí a zabraňují vzniku nečinnosti.⁸³

Obecnou úpravu lhůt pro vydávání rozhodnutí nebo provedení jiných úkonů v oblasti veřejné správy nalezneme ve správním řádu. Speciální úprava, například delší lhůty pro vydání některých rozhodnutí, pak může být obsažena v jiných právních předpisech.⁸⁴ Lhůty také úzce souvisí se soudním řádem správním, kdy například § 80 odst. 1 SŘS stanoví, že žalobu na ochranu před nečinností správního orgánu lze podat nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy marně uplynula lhůta stanovená zákonem pro vydání rozhodnutí.

⁸² Fiala, Z., Frumarová, K., Vetešník, P. a kol. *Správní řád: Praktický komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-11-18]. ASPI_ID KO500_p12004CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁸³ Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 54.

⁸⁴ Tamtéž.

Zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí jsou stanoveny v § 71 SŘ. V § 71 odst. 2 SŘ pak správní řád výslovně stanovuje, co se rozumí „vydáním rozhodnutí“.⁸⁵

Prvně je podle § 71 odst. 1 SŘ povinností správního orgánu vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu. K podstatě lhůty bez zbytečného odkladu se vyjádřil NS, který stanovil, že *„takto vymezená lhůta přímo neurčuje, v jakém konkrétním časovém okamžiku je třeba povinnost plnit či jinak konat. Jde tak o neurčitou lhůtu, jejíž podstatu vymezuje již její slovní vyjádření. Z časového určení bez zbytečného odkladu je třeba dovodit, že jde o velmi krátkou lhůtu, již je míněno bezodkladné, neprodlené, bezprostřední či okamžité jednání směřující ke splnění povinností či k učinění právního úkonu či jiného projevu vůle, přičemž doba trvání lhůty bude záviset na okolnostech konkrétního případu.“*⁸⁶ Neznamená to tedy nutně, že je třeba konat ihned, avšak pokud dojde k odkladu, je potřeba posoudit v každém jednotlivém případě, zda se nejedná o odklad zbytečný, a to s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem daného případu.⁸⁷ Pokud nedojde k vydání rozhodnutí ve lhůtě „bez zbytečného odkladu“, je možné postupovat podle § 80 SŘ a domáhat se ochrany před nečinností.

Případ bezodkladného vydání rozhodnutí se uplatní především na rozhodování v jednoduchých věcech. V ostatních případech je pak rozhodující spíše lhůta stanovená v § 71 odst. 3 SŘ, kdy je třeba vydat rozhodnutí, není-li to možné bez zbytečného odkladu, nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak.⁸⁸ Při nedodržení lze opět využít prostředky ochrany před nečinností dle § 80 SŘ. Správní orgány však nesmí tuto lhůtu chápat automaticky jako 30denní. Tato lhůta působí jako krajní časová mez, dokdy je nutné vydat rozhodnutí. Pokud tomu nebrání okolnosti konkrétního případu, má správní orgán povinnost vydat rozhodnutí bezodkladně ve smyslu § 71 odst. 1 SŘ.⁸⁹

Tato 30denní lhůta se pak v případě skutečností předvídaných v písmenu a) či b) *ex lege* prodlužuje. *„Jde tedy o určitou formu „gradace“ (délky) lhůt, která v podstatě umožňuje zohlednit specifika a náročnost okolností každého jednotlivého případu.“*⁹⁰ K prodloužení lhůt dochází také při jednom z možných opatření proti nečinnosti. Institut tzv. prolongace podrobněji rozeberu v části zabývající se § 80 SŘ.

Důležité je zmínit, že lhůta pro vydání rozhodnutí má povahu tzv. pořádkové lhůty. Svou povahou není lhůtou promlčecí či prekluzivní, po jejímž uplynutí by již správní orgán nemohl ve

⁸⁵ Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 56.

⁸⁶ Rozsudek NS ze dne 10.12.2013, sp. zn. 32 Cdo 2484/2012.

⁸⁷ Rozsudek NS ze dne 30.7.2015, sp. zn. 30 Cdo 530/2014.

⁸⁸ Skulová, S. a kol. *Správní právo procesní*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 236–237.

⁸⁹ Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 55.

⁹⁰ Tamtéž.

věci vydat rozhodnutí. Samotné nedodržení lhůty pro vydání rozhodnutí nemůže být důvodem pro zrušení takového rozhodnutí.⁹¹

Z hlediska posuzování případů, kdy je správní orgán nečinný, nelze opomenout institut tzv. stavění lhůt. K tomuto institutu se vyjádřil ÚS, který konstatoval, že „... je nezbytné zohlednit určité skutečnosti (překážky) na straně subjektu tohoto práva, či pravomoci, které, nikoli z jeho zavinění, výkonu těchto práv brání. Jinak řečeno, vytvořit konstrukci reálně umožňující právo, resp. pravomoc, v daném časovém limitu uplatit. Za tím účelem právní myšlení, opět již v dobách římských, vytvořilo myšlenkové konstrukce, fikce stavění lhůty (plynutí času), resp. posunutí jejího ukončení.“⁹²

Se stavěním lhůt se setkáme například při přerušení řízení podle § 64 SŘ. Řízení lze však přerušit pouze na dobu nezbytně nutnou, kdy délka lhůty pro přerušování bude záležet na posouzení a úvaze příslušného správního orgánu, který ve stanovených případech přihlíží k návrhu účastníka. Lhůta pro vydání rozhodnutí přestává běžet dnem, kdy nastal některý z důvodů uvedených v § 64 odst. 1 SŘ, a neskončí dříve než 15 dnů ode dne, kdy přerušování řízení skončilo.⁹³ To znamená, že pokud by mělo během uvedených 15 dnů dojít k uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí, dochází fakticky *ex lege* k jejímu prodloužení. To má mimo jiné význam pro podání nečinnostní žaloby podle § 79 a násl. SŘS, jelikož roční lhůta pro podání žaloby ve smyslu § 80 odst. 1 SŘS počíná běžet až po uplynutí 15 dnů po skončení přerušování.⁹⁴ Během přerušování řízení provádějí správní orgány a účastníci zpravidla pouze takové úkony, které jsou nezbytné k odstranění příčin přerušování.⁹⁵

Vedle přerušování řízení nalezneme ve správním řádu, popřípadě ve zvláštních zákonech, případy, kdy lhůta pro vydání rozhodnutí z určitých důvodů neběží.^{96,97}

Při stavěním lhůt v zásadě nedochází k nezákonné nečinnosti. Pokud však účastník považuje dobu, kterou správní orgán pro přerušování určil, za nepřiměřenou, může využít ochrany proti nečinnosti podle § 80 SŘ. Posouzení postupu správního orgánu by následně bylo na nadřízeném správním orgánu.⁹⁸ K přerušování správního řízení musí dojít „věcně důvodně a po rozumu zákona“. Rozhodnutí o přerušování řízení je vyloučeno z přezkumu soudem v řízení o žalobách proti

⁹¹ Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 396-403.

⁹² Nález ÚS ze dne 17.12.1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97.

⁹³ Fiala, Z., Frumarová, K., Vetešník, P. a kol. *Správní řád: Praktický komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-11-20]. ASPI_ID KO500_p12004CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁹⁴ Tamtéž.

⁹⁵ Kopecký, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 381.

⁹⁶ Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 57.

⁹⁷ Srov. například § 133 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb.

⁹⁸ Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 58.

rozhodnutím [§ 65 a § 70 písm. c) SŘS]. To však nebrání soudu v rámci řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti zabývat se k řádné žalobní námitce, zda řízení je přerušeno důvodně.⁹⁹

Úprava lhůt v § 71 SŘ představuje pro účastníky správního řízení právní jistotu ohledně doby, v níž musí být věc vyřízena, a v návaznosti na úpravu ochrany proti nečinnosti též efektivní nástroj, jak se vydání správního aktu domoci.¹⁰⁰ Ustanovení § 71 odst. 4 SŘ zakotvuje určitý materiální korektiv pro situaci, kdy je stav, který by mohl být kvalifikován jako nečinnost, zapříčiněn důvody na straně účastníka. V takových případech se taková osoba samozřejmě nemůže dovolávat ochrany před nečinností správního orgánu.¹⁰¹ S tímto závěrem se ÚS ztotožňuje hned v několika svých rozhodnutích.¹⁰² Z praxe by šlo například o způsobení průtahů neposkytováním součinnosti orgánu, který řízení vede.

Kromě rozhodnutí vydávaných ve správním řízení se povinnost správních orgánů vyplývající ze zásady rychlosti vztahuje také na tzv. jiné správní úkony.¹⁰³ K právní povaze těchto úkonů se vyjádřil ÚS, který uvedl, že „... *posudky, stanoviska či vyjádření vykonavatelů veřejné správy, jejichž účelem je uplatnění hledisek ochrany zájmů, které tito vykonavatelé reprezentují, nejsou praxí ani teorií považovány za rozhodnutí. Teorie je řadí mezi tzv. jiné správní úkony, které nezakládají, nemění, neruší ani autoritativně nepotvrzují právní vztahy.*“¹⁰⁴ Procesní režim provádění těchto úkonů nalezneme upravený v části čtvrté správního řádu.

Na první pohled by se mohlo zdát, že úprava dle části čtvrté správního řádu se vztahuje pouze na vyjádření, osvědčení, ověření a sdělení ve smyslu § 154 SŘ. Tato úprava se však použije i na další úkony, které nejsou upraveny v ostatních částech správního řádu, a podle § 177 odst. 2 SŘ rovněž na další úkony, na které se nevztahují ustanovení o správním řízení.¹⁰⁵ Úprava dle části čtvrté správního řádu se užije v případě neexistence zvláštní úpravy pro daný správní úkon.

Dle § 155 odst. 2 SŘ se při splnění podmínek stanovených pro provedení daného úkonu vyžaduje, aby správní orgán provedl požadovaný úkon „bez dalšího“. Tuto lhůtu lze chápat jako provedení úkonu „bez zbytečného odkladu“ ve smyslu § 71 odst. 1 SŘ.¹⁰⁶ Žádné další lhůty v části

⁹⁹ Rozsudek NSS ze dne 14.1.2014, sp. zn. 7 Ans 10/2012.

¹⁰⁰ Hrabák, J. a kol. *Správní řád: Výkladové poznámky*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-11-20]. ASPI_ID KO500_2004CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

¹⁰¹ Kopecký, M., Staša, J. a kol. *Správní řád: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-11-20]. ASPI_ID KO500_p22004CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

¹⁰² Nález ÚS ze dne 4.8.2004, sp. zn. ÚS 296/04. Obdobně též nález ÚS ze dne 9.9.2004, sp. zn. III. ÚS 95/04.

¹⁰³ Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 58.

¹⁰⁴ Nález ÚS ze dne 25.5.1999, sp. zn. IV. ÚS 158/99.

¹⁰⁵ Jemelka, L., Pondělníčková, K., Bohadlo, D. *Správní řád. Komentář*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 969-985.

¹⁰⁶ Skulová, S. a kol. *Správní právo procesní*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 255.

čtvrté nenajdeme, a tak dle názoru K. Frumarové se v případech, kdy nelze úkon provést ve lhůtě dle § 155 odst. 2 SŘ, použije přiměřeně úprava v § 71 odst. 3 SŘ.¹⁰⁷

Přestože úkony dle části čtvrté nedosahují takového významu, mají v praxi často velký význam pro osoby, kterých se týkají. I v těchto případech pak ve smyslu § 6 odst. 1 SŘ přichází v úvahu užití prostředků ochrany před nečinností podle § 80 SŘ.¹⁰⁸

3.2 Ochrana před nečinností podle § 80 SŘ

Institut ochrany před nečinností bylo možné najít již v předchozí úpravě, a to v § 50 správního řádu z roku 1967.¹⁰⁹ Tato úprava však byla oproti té současné velice stručná a zároveň neobsahovala možnost účastníků řízení domáhat se ochrany před nečinností na základě žádosti.¹¹⁰

V současné právní úpravě nalezneme základní nástroje ochrany před nečinností správních orgánů v § 80 SŘ. Vzhledem k zařazení tohoto ustanovení do části druhé správního řádu se může zdát, že je určeno výhradně pro účely správního řízení. Avšak s ohledem na dikci § 6 odst. 1 SŘ, který je obsažen v obecných úvodních ustanoveních a základních zásadách činnosti správních orgánů, lze dojít k závěru, že úpravu ochrany před nečinností lze aplikovat vedle správního řízení, také na další postupy správních orgánů vykonávajících působnost v oblasti veřejné správy.¹¹¹

Ochrana před nečinností je poskytována podle § 80 SŘ z moci úřední a na základě žádosti účastníka. Nadřízený správní orgán¹¹² pak poskytuje ochranu proti nečinnosti buď obligatorně (odstavce 1 a 2 § 80 SŘ), nebo fakultativně (odstavec 3 § 80 SŘ).¹¹³ Institut ochrany před nečinností se vztahuje jak na řízení v 1. stupni, tak na řízení o opravném prostředku.¹¹⁴

V odborné literatuře se často uvádí, že § 80 SŘ, přesněji jeho třetí odstavec, se může jevit jako nepřehledný a zmatený, z důvodu spojení různých institutů v rámci jednoho odstavce.¹¹⁵ Zapříčiňuje to nesystémové zařazení postupu správního orgánu *ex offio*, vedle prostředku ovládaného dispoziční zásadou, který umožňuje účastníkovi iniciovat postup na základě žádosti.¹¹⁶ Domnívám se, že třetí odstavec je koncipován opravdu nešťastně, a jsem toho názoru, že

¹⁰⁷ Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 60.

¹⁰⁸ Tamtéž.

¹⁰⁹ Zákon č. 71/1967 Sb.

¹¹⁰ Průcha, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017, s. 264.

¹¹¹ Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 428-436.

¹¹² Nadřízeným správním orgánem je ten správní orgán, o kterém to stanoví zvláštní zákon. Neurčuje-li jej zvláštní zákon, je jím správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor. Srov. § 178 zákona č. 500/2004 Sb.

¹¹³ Adamec, M. *Nečinnost v řízení před správními orgány*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2024, s. 73–74.

¹¹⁴ Průcha, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017, s. 265.

¹¹⁵ Adamec, M. *Nečinnost v řízení před správními orgány*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2024, s. 72.

¹¹⁶ Kopecný, M., Staša, J. a kol. *Správní řád: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-11-17]. ASPI_ID KO500_p22004CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

by si jeho druhá věta, která upravuje prostředek nezaložený na zásadě oficiality, zasloužila odstavec vlastní. Z odborné literatury ani z judikatury nicméně nevyplývá, že by současné uspořádání odstavce třetího v praxi činilo nějaké potíže.

Ustanovení § 80 SŘ v odstavcích 1, 2 a 3 rozlišuje několik možných projevů nečinnosti správního orgánu, kterými jsou nevydání rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě, nezahájení řízení z moci úřední a „zjevná budoucí nečinnost“.¹¹⁷ V § 80 odst. 4 SŘ poté nalezneme čtyři opatření, které má nadřízený správní orgán k dispozici proti nečinnosti. Tyto opatření směřují k nápravě nečinnosti trvající, nikoliv té, která již pominula.¹¹⁸

Pouze nadřízený správní orgán může posoudit nečinnost podřízeného správního orgánu a přijmout opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 4 SŘ. K tomu se vyjádřil například NSS, dle kterého „nadřízeností ve smyslu ustanovení SpŘ je totiž nutno rozumět nadřízenost organizační, která se týká řízení a je výrazem subordinace jako principu charakteristického pro výkon státní správy. Znamená, že vztahy mezi orgány na daném úseku státní správy jsou hierarchicky uspořádány, a to tak, že každý orgán nižšího stupně je organizačně podřízen orgánu stupně vyššího, jenž má vůči němu řídicí pravomoci. Tento nadřízený orgán je pak zpravidla i orgánem instancně vyšším, povoláním k rozhodování o řádných opravných prostředcích proti rozhodnutí orgánu podřízeného.“¹¹⁹

Nadřízený správní orgán by měl v případě ochrany před nečinností poskytované z moci úřední aktivně činit vše pro to, aby disponoval řádnými a úplnými poznatky o tom, že podřízené orgány plní své povinnosti včas a v souladu se zákonnými, popř. přiměřenými lhůtami.¹²⁰

„Nadřízenost“ zde hraje velmi důležitou roli, jelikož nadřízený správní orgán je mimo organizační strukturu nečinného orgánu, a neměl by proto zde existovat jakýkoli zájem nečinnost bagatelizovat nebo omlouvat.¹²¹ Opatření podle § 80 SŘ je projevem dozorové funkce a prostředkem, kterým lze zvnějšku donutit nečinný orgán k činnosti.¹²² Nadřízený správní orgán by měl navíc usilovat o rychlé odstranění nečinnosti, jelikož je mu plně přičitatelná.¹²³

Dle výše uvedeného je tedy podstata institutu opatření proti nečinnosti v tom, že nadřízený správní orgán působí na nečinný správní orgán z pozice autority, zvnějšku neboli mimo jeho

¹¹⁷ Jemelka, L., Pondělníčková, K., Bohadlo, D. *Správní řád. Komentář*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 606-617.

¹¹⁸ Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 428-436.

¹¹⁹ Rozsudek NSS ze dne 29.11.2007, č. j. 3 Ans 3/2007-61.

¹²⁰ Fiala, Z., Frumarová, K., Vetešník, P. a kol. *Správní řád: Praktický komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-12-01]. ASPI_ID KO500_p12004CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

¹²¹ Adamec, M. *Nečinnost v řízení před správními orgány*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2024, s. 71.

¹²² Rozsudek NSS ze dne 27.11.2019, č. j. 9 As 101/2019-42.

¹²³ Rozsudek NSS ze dne 26.5.2016, č. j. 9 As 53/2016-22.

organizační strukturu.¹²⁴ K tomuto však nedochází v případech, kdy dojde k nečinnosti na úrovni ústředního správního úřadu. Zde může dojít k situacím, při kterých nad správním orgánem *de iure* formálně existuje nadřízený správní orgán, fakticky tomu však tak není.¹²⁵ U ústředních správních úřadů právní řád koncipuje nadřízený správní orgán „... vždy v rámci daného (navenek „jednoho“, resp. „jediného“) organizačního stupně veřejné správy, cestou vertikálního rozložení funkční příslušnosti v jeho vnitřním organizačním uspořádání.“¹²⁶ Například při žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 SŘ k vedoucímu ústředního správního úřadu by institut nedostál svého smyslu, jelikož by rozhodoval sám orgán, který je nečinný. „Podstatou uplatnění opatření proti nečinnosti správního orgánu účastníkem je přece postěžování si vrchnosti a očekávání nápravy z pozice nadřízené (tudíž institucionálně i personálně) oddělené autority.“¹²⁷ Dle mého názoru se jedná o výraznou slabinu institutu ochrany před nečinností, která má za následek nižší efektivitu nápravy v případech nečinnosti ústředních správních úřadů. Tato problematika je úzce spojena s povinností účastníka podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 SŘ, která je nutná k splnění podmínky bezvýsledného vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti správního orgánu před podáním žaloby na ochranu proti nezákonné nečinnosti.

3.2.1 Nevydání rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě

„Nevydá-li správní orgán rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě, nadřízený správní orgán učiní z moci úřední opatření proti nečinnosti, jakmile se o tom dozví.“ (§ 80 odst. 1 SŘ)

Dle tohoto ustanovení učiní nadřízený správní orgán obligatorně opatření proti nečinnosti v případech, kdy příslušný správní orgán nevydá rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě. Nevydáním v zákonné lhůtě se rozumí skutečnost, že rozhodnutí nebylo vydáno ve lhůtách stanovených správním řádem nebo zvláštním právním předpisem. Opatření proti nečinnosti je třeba realizovat také v případě, kdy správní orgán nevydá rozhodnutí ve lhůtě „bez zbytečného odkladu“ ve smyslu § 71 odst. 1 SŘ, a s ohledem na dikci § 6 odst. 1 SŘ, také v situaci, kdy není rozhodnuto ve lhůtě přiměřené.¹²⁸

¹²⁴ Rozsudek NSS ze dne 27.11.2019, č. j. 9 As 101/2019-42.

¹²⁵ Adamec, M. *Nečinnost v řízení před správními orgány*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2024, s. 76.

¹²⁶ Rozsudek NSS ze dne 20.5.2014, č. j. 8 Ans 2/2012-278.

¹²⁷ Tamtéž.

¹²⁸ Fiala, Z., Frumarová, K., Vetešník, P. a kol. *Správní řád: Praktický komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-12-01]. ASPI_ID KO500_p12004CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

Předpokladem pro postup dle tohoto ustanovení je již zahájené řízení, jelikož jen za takové situace již mohla i marně uplynout lhůta pro vydání rozhodnutí ve věci. Toto ustanovení se vztahuje jak na řízení zahájená na žádost, tak i z moci úřední.¹²⁹

Pokud jde o povinnost nadřízeného správního orgánu učinit opatření proti nečinnosti z moci úřední, tak by měl konat bezodkladně, tedy „jakmile se o tom dozví“. *„Mezi okamžikem dozvědění se a patřičnou reakcí nadřízeného správního orgánu by tak měla uplynout doba maximálně v řádu desítek hodin, či velmi nízkých jednotek pracovních dní.“*¹³⁰ S tímto názorem na dobu mezi dozvědění se a reakcí souhlasím. Dle mého názoru by měla být poskytnuta nadřízenému správnímu orgánu určitá doba pro prověření věci a zvolení konkrétního opatření proti nečinnosti tak, aby byla co nejlépe naplněna zásada rychlosti řízení a procesní ekonomie. Delší doba by již mohla ohrozit účel a podstatu ochrany před nečinností dle § 80 SŘ. Pokud by i nadřízený správní orgán byl nečinný, pak by mohl zasáhnout jemu nadřízený orgán, a to například pokynem k aktivitě. Takový akt by však nebyl opatřením proti nečinnosti ve smyslu § 80 odst. 4 SŘ, ale „pouhým“ interním řídicím aktem.¹³¹

3.2.2 Nezahájení řízení z moci úřední

„Opatření proti nečinnosti učiní nadřízený správní orgán i tehdy, nezahájí-li příslušný správní orgán řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední.“ (§ 80 odst. 2 SŘ)

Jedná se o druhou možnou situaci pro uplatnění opatření proti nečinnosti nadřízeným správním orgánem, kdy je ochrana poskytována obligatorně ve vztahu k nezahájení řízení z moci úřední. Na rozdíl od odstavce prvního se tento důvod ochrany vztahuje pouze na řízení zahajovaným z moci úřední.¹³²

K § 80 odst. 2 SŘ se vyjádřil KS v Brně: *„... dozví-li se nadřízený správní orgán v rámci své úřední činnosti o skutečnosti, že příslušný správní orgán nezahájil řízení, ačkoliv existují okolnosti odůvodňující zahájení řízení z moci úřední, nemá možnost volby, zda učinit opatření proti nečinnosti či nikoliv.“*¹³³

¹²⁹ Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 75.

¹³⁰ Kopecký, M., Staša, J. a kol. *Správní řád: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-11-22]. ASPI_ID KO500_p22004CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

¹³¹ Tamtéž.

¹³² Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 75.

¹³³ Rozsudek KS v Brně ze dne 2.11.2016, č. j. 62A 56/2015-75.

Správní orgán získává informace, které odůvodňují zahájení řízení z moci úřední, buď z vlastní činnosti, nebo na základě podnětů. Správní orgán je totiž povinen přijímat podněty ve smyslu § 42 SŘ a příslušným způsobem na ně reagovat.¹³⁴

Výše uvedenou 30denní lhůtu lze považovat za lhůtu subjektivní, jelikož začíná běžet až okamžikem, kdy správní orgán na základě všech jemu dostupných informací vyhodnotí, zda jsou splněny podmínky pro zahájení řízení. Lhůta tedy nezačíná nutně běžet samotným přijetím podnětu.¹³⁵

3.2.3 Zjevná budoucí nečinnost

„Opatření proti nečinnosti může nadřízený správní orgán učinit i v případě, kdy je z okolností zjevné, že věcně a místně příslušný správní orgán nedodrží lhůtu stanovenou pro vydání rozhodnutí o žádosti nebo zahájit řízení z moci úřední anebo v řízení řádně pokračovat.“ (§ 80 odst. 3 SŘ věta první)

Tato úprava se vztahuje na situace, kdy je z okolností zjevné, že k nečinnosti příslušného správního orgánu objektivně dojde, přičemž o ni ještě nemusí jít.¹³⁶

Dle § 80 odst. 3 SŘ je ochrana poskytována fakultativně a její realizace je odvislá na uvážení nadřízeného správního orgánu.¹³⁷ Jedná se o projev zásady prevence, kdy třetí odstavec, na rozdíl od předchozích dvou odstavců, které upravují jednotlivé formy nečinnosti, směřuje k prevenci před vznikem nečinnosti. Nadřízenému správnímu orgánu se přiznává právo zasáhnout a přijmout opatření proti nečinnosti předtím, než nečinnost nastane, je-li z okolností zjevné, že k ní dojde.¹³⁸

Uplatnění preventivního opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 odst. 3 SŘ je právem nadřízeného správního orgánu, nikoliv jeho povinností. O využití rozhoduje v rámci své diskreční pravomoci, přičemž zohledňuje nejen příslušné zákonné ustanovení, ale také základní zásady činnosti správních orgánů, zejména pak zásadu procesní ekonomie.¹³⁹

3.2.4 Žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti

„Po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí může žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podat účastník“ (§ 80 odst. 3 SŘ věta druhá)

¹³⁴ Kopecký, M., Staša, J. a kol. *Správní řád: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-11-22]. ASPI_ID KO500_p22004CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

¹³⁵ Tamtéž.

¹³⁶ Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 428-436.

¹³⁷ Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, s. 75.

¹³⁸ Kopecký, M., Staša, J. a kol. *Správní řád: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-11-22]. ASPI_ID KO500_p22004CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

¹³⁹ Tamtéž.

Vedle předchozích případů, kdy nadřízený správní orgán postupuje *ex officio*, dává správní řád v § 80 SŘ účastníkovi řízení prostředek ovládaný dispoziční zásadou, a tím je institut žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti. Účastník však touto žádostí může brojit pouze proti nečinnosti spočívající v nevydání rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě.¹⁴⁰

Žádost podle § 80 odst. 3 SŘ je podáním ve smyslu § 37 SŘ, které musí splňovat obecné požadavky stanovené pro podání, tedy musí být jasné, kdo žádost podává, čeho se týká a co navrhuje.¹⁴¹ Odborná literatura se na právní povaze institutu žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti neshoduje. Někteří například zastávají názor, že žádost je třeba chápat jako návrh na zahájení řízení ve smyslu § 44 SŘ, a proto musí správní orgán rozhodnout o tom, co je v žádosti specifikováno.¹⁴² Z této diskuze nad právní povahou žádosti poté vyplývá otázka, zda je správní orgán vázán petitem žádosti, nebo zda o opatření proti nečinnosti rozhoduje dle vlastního uvážení. Někteří odborníci zastávají stanovisko, že obsah žádosti je závazný, jiní zase, že volba je v diskreci nadřízeného správního orgánu.¹⁴³ Já se přikláním k stanovisku, že výběr opatření proti nečinnosti by měl být svěřen nadřízenému správnímu orgánu. K této věci se rovněž vyjádřil NSS, který konstatoval, že „... z dikce návěti obsažené v § 80 odst. 4 správního řádu (srov. slova „[n]adřízený správní orgán může...“) je zjevné, že nadřízený správní orgán není při přijetí opatření proti nečinnosti vázán návrhem účastníka o tom, jaké konkrétní opatření má vůči podřízenému správnímu orgánu přijmout.“¹⁴⁴

Správní řád výslovně nestanovuje, ke kterému správnímu orgánu se žádost podává, zda přímo u nadřízeného správního orgánu či nečinného správního orgánu. K. Frumarová zastává názor, že s ohledem na rychlost a efektivnost by měla být podávána u přímo nadřízeného správního orgánu.¹⁴⁵ S podobnými závěry se dá setkat i v judikatuře správních soudů.¹⁴⁶ Pokud je žádost podána nečinnému správnímu orgánu, ten je povinen ji bezodkladně postoupit svému nadřízenému správnímu orgánu.¹⁴⁷

Nadřízený správní orgán rozhoduje o tom, zda je žádost účastníka důvodná ve formě usnesení. Usnesení o zamítnutí žádosti se oznamuje pouze účastníkovi, který podal žádost. Proti tomuto usnesení se nelze dle § 80 odst. 6 SŘ odvolat.¹⁴⁸ Jelikož usnesení vydané nadřízeným správním

¹⁴⁰ Adamec, M. *Nečinnost v řízení před správními orgány*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2024, s. 83.

¹⁴¹ Tamtéž.

¹⁴² Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. *Správní řád. 5 vydání*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 453.

¹⁴³ Fiala, Z., Frumarová, K., Vetešník, P. a kol. *Správní řád: Praktický komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-12-01]. ASPI_ID KO500_p12004CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

¹⁴⁴ Rozsudek NSS ze dne 30.8.2018, č. j. 4 As 6/2018-26.

¹⁴⁵ Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 78.

¹⁴⁶ Usnesení KS v Ústí nad Labem ze dne 22.3.2023, č. j. 141 A 36/2022-43.

¹⁴⁷ Adamec, M. *Nečinnost v řízení před správními orgány*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2024, s. 84.

¹⁴⁸ Tamtéž.

orgánem dle § 80 odst. 6 SŘ není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS, nelze se žalobou proti nečinnosti domáhat, aby jej vydal.¹⁴⁹

Dalším poměrně zásadním problémem je skutečnost, že správní řád neurčuje konkrétní lhůtu pro podání žádosti o opatření proti nečinnosti. Z hlediska účelu sledovaného touto žádostí by to však mělo být bezodkladně po tom, co se správní orgán stane nezákonně nečinným. Správní řád stejně tak neupravuje lhůtu, ve které by měl nadřízený správní orgán konat, a proto je nutné vycházet podpůrně ze lhůt stanovených v § 71 odst. 1 a 3 SŘ.¹⁵⁰

Uplatnění žádosti ve smyslu § 80 odst. 3 SŘ je nutným předpokladem pro naplnění požadavku subsidiarity, před podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 a násl. SŘS.¹⁵¹

3.2.5 Druhy opatření proti nečinnosti

V § 80 odst. 4 SŘ jsou uvedené jednotlivé formy opatření proti nečinnosti. Pokud nadřízený správní orgán přijme opatření proti nečinnosti dle tohoto ustanovení, je tím presumován fakt, že podřízený správní orgán byl skutečně nečinný. V takovém případě se pak již neuplatní materiální korektiv obsažen v § 71 odst. 4 SŘ a správní soud se již nebude zabývat chováním účastníka před přijetím opatření proti nečinnosti.¹⁵²

Volbu mezi čtyřmi opatřeními proti nečinnosti provede nadřízený správní orgán v rámci svého diskrečního oprávnění. Při výběru postupuje podle okolností daného případu.¹⁵³

Správní řád vymezuje celkem 4 formy opatření proti nečinnosti. Jednotlivá opatření se liší svým obsahem, mírou formálnosti a rozsahem použitelnosti.¹⁵⁴ M. Adamec uvádí, že uvedený výčet je pouze demonstrativní (viz použití slova „může“), nicméně s ohledem na obecnou povahu příkazu jej lze považovat za dostačující.¹⁵⁵

Jako první pod písmenem a) nalezneme pravomoc nadřízeného správního orgánu přikázat nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednáání nápravy nebo vydal rozhodnutí. Tento postup bývá v praxi nejčastější a jde *de facto* o nejmírnější formu nápravy nečinnosti.¹⁵⁶

¹⁴⁹ Rozsudek NSS ze dne 11.3.2010, č. j. 5 Ans 2/2010-127.

¹⁵⁰ Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 78.

¹⁵¹ Rozsudek NSS ze dne 18.10.2007, č. j. 7 Ans 1/2007-100.

¹⁵² Rozsudek NSS ze dne 10.12.2012, č. j. 2 Ans 14/2012-41.

¹⁵³ Rozsudek NSS ze dne 30.8.2018, č. j. 4 As 6/2018-26.

¹⁵⁴ Kopecný, M., Staša, J. a kol. *Správní řád: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-11-22]. ASPI_ID KO500_p22004CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

¹⁵⁵ Adamec, M. *Nečinnost v řízení před správními orgány*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2024, s. 72.

¹⁵⁶ Kolman, P. *Vybrané aspekty ochrany před nečinností ve správním procesu*. Bulletin advokacie, 2011, s. 50-53.

Opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 4 písm. a) SŘ je „... pouze aktem interní povahy, který je výrazem hierarchického uspořádání veřejné správy. Nejde tedy o případ rozhodování ve správním řízení...“¹⁵⁷ Tento interní řídicí pokyn bude zpravidla realizován písemně (základní formou komunikace mezi správními orgány je písemná forma dle § 15 odst. 1 SŘ), není však vyloučeno, aby nadřízený správní orgán kontaktoval nečinný správní orgán i jinak.¹⁵⁸

Vzhledem k dikci § 80 odst. 5 SŘ, je příkaz přípustný i vůči orgánům územních samosprávních celků při výkonu samostatné působnosti.

Další možností, jak může nadřízený správní orgán reagovat na nečinnost je, dle písmene b) převzetí věci a rozhodnutí namísto nečinného správního orgánu, tzv. atrakce. Dle M. Adamece je nepravděpodobné, že by tento institut byl nadřízenými správními orgány nadužíván. Je to zejména z toho důvodu, že převzetím věci by nadřízený správní orgán rozhodoval v prvním stupni, což by ho mohlo zdržovat od jeho jiných činností. Z aplikační praxe navíc nevyplývá, že by byl tento institut často využíván.¹⁵⁹

Atrakci nadřízený správní orgán provádí usnesením, které může vydat i bez předchozího řízení. Dle § 80 odst. 6 SŘ se usnesení oznamuje správním orgánům, kterých se týká, a účastníkům řízení uvedeným v § 27 odst. 1 SŘ; ostatní jsou informováni veřejnou vyhláškou.¹⁶⁰ Nejedná se o rozhodnutí ve věci samé, ale o akt interní povahy příslušného správního orgánu, proti kterému lze podat odvolání bez odkladného účinku.^{161,162}

Jelikož atrakcí dochází ke změně příslušného správního orgánu v daném řízení, měla by tato možnost, i když to není ve správním řádu výslovně stanoveno, být vyloučena v případě ústředních správních úřadů, jelikož nad nimi neexistuje žádný nadřízený správní orgán.¹⁶³

Dle § 80 odst. 5 SŘ je atrakce vyloučena ve vztahu k orgánům územních samosprávních celků při výkonu samostatné působnosti.

Třetím opatřením proti nečinnosti je tzv. delegace, která je upravena v § 80 odst. 4 písm. c) SŘ. Provedením delegace nadřízený správní orgán usnesením pověří jiný správní orgán ve svém obvodu k vedení řízení. Dochází tedy k přenesení místní příslušnosti na jiný věcně příslušný správní orgán.¹⁶⁴

¹⁵⁷ Rozsudek NSS ze dne 25.11.2011, č. j. 2 Ans 11/2011-95.

¹⁵⁸ Kopecký, M., Staša, J. a kol. *Správní řád: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-11-22]. ASPI_ID KO500_p22004CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

¹⁵⁹ Adamec, M. *Nečinnost v řízení před správními orgány*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2024, s. 79.

¹⁶⁰ Tamtéž., s. 78.

¹⁶¹ Rozsudek NSS ze dne 18.12.2012, č. j. 9 Ans 16/2012-84.

¹⁶² Adamec, M. *Nečinnost v řízení před správními orgány*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2024, s. 78.

¹⁶³ Kopecký, M., Staša, J. a kol. *Správní řád: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-11-22]. ASPI_ID KO500_p22004CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

¹⁶⁴ Tamtéž.

Stejně jako v případě atrakce nadřízený správní orgán rozhoduje o delegaci usnesením, které lze vydat bez předchozího řízení. Usnesení se oznamuje dle § 80 odst. 6 SŘ správním orgánům, kterých se týká, a účastníkům řízení uvedeným v § 27 odst. 1 SŘ; ostatní jsou informováni veřejnou vyhláškou.¹⁶⁵ Rovněž delegace má povahu aktu interní povahy,¹⁶⁶ proti kterému lze podat odvolání bez odkladného účinku.¹⁶⁷

Dle § 80 odst. 5 SŘ je delegace vyloučena ve vztahu k orgánům územních samosprávných celků při výkonu samostatné působnosti.

Posledním opatřením proti nečinnosti je tzv. prolongace, kterou správní řád zakotvuje v písmenu d), tedy možnost nadřízeného správního orgánu usnesením přiměřeně prodloužit zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí. Při prolongaci nadřízený správní orgán přihlíží ke lhůtám uvedeným v § 71 odst. 3 SŘ.

Možnost uplatnit právě toto opatření proti nečinnosti je podmíněna dvěma zákonnými podmínkami, které musejí být splněny kumulativně. Jednak zde musí existovat důvodný předpoklad, že v prodloužené lhůtě bude rozhodnutí vydáno, a jednak, že takový postup musí být pro účastníky řízení výhodnější (tzn. výhodnější než některé předcházející opatření proti nečinnosti). Pokud jedna z podmínek chybí, musí nadřízený orgán zvolit jiné opatření proti nečinnosti.¹⁶⁸

Prolongace je vhodná, pokud příslušný správní orgán již v řízení podstatně pokročil a přesun na jiný orgán (atrakce či delegace) by byl neefektivní, protože nový orgán by musel přinejmenším věc prostudovat, v krajním případě dokonce některé procesní úkony zopakovat.¹⁶⁹

Vzhledem k účelu a podstatě prolongace, nachází tento institut uplatnění i v případě nečinnosti orgánů územních samosprávných celků při výkonu samostatné působnosti, anebo třeba také při řešení případů nečinnosti na úrovni ústředních správních úřadů, kdy použití jiných opatření proti nečinnosti nepřichází v úvahu.¹⁷⁰

Prolongace se provádí usnesením. Dle § 80 odst. 6 SŘ se oznamuje nečinnému správnímu orgánu a účastníkům řízení uvedeným v § 27 odst. 1 SŘ; ostatní jsou informováni veřejnou vyhláškou. Proti usnesení lze podat odvolání bez odkladného účinku.¹⁷¹

Co se týče délky prodlužované lhůty, tak její určení záleží na úvaze nadřízeného správního orgánu. J. Malast poukazuje na to, že dané uvážení „... musí vycházet z okolností daného případu,

¹⁶⁵ Adamec, M. *Nečinnost v řízení před správními orgány*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2024, s. 80.

¹⁶⁶ Usnesení KS v Brně ze dne 21.12.2015, č. j. 30 A 143/2015-115.

¹⁶⁷ Adamec, M. *Nečinnost v řízení před správními orgány*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2024, s. 80.

¹⁶⁸ Tamtéž., s. 81.

¹⁶⁹ Kopecný, M., Staša, J. a kol. *Správní řád: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-11-22]. ASPI_ID KO500_p22004CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

¹⁷⁰ Tamtéž.

¹⁷¹ Adamec, M. *Nečinnost v řízení před správními orgány*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2024, s. 82.

*být patřičně odůvodněno a musí při něm být - jak zákon výslovně zdůrazňuje - též přihlédnuto ke lhůtám pro vydání rozhodnutí stanovených v § 71 odst. 3 SŘ.*¹⁷²

V odborné literatuře a komentářích se objevují názory, že použitím dokonavého vidu „prodloužit“ (nikoli prodlužovat) ze zákona plyne, že nadřízený správní orgán tak může učinit pouze jednou, nikoli opakovaně.¹⁷³ Tento výklad je však problematický a někteří autoři poukazují na to, že nemusí být v souladu s podstatou institutu ochrany před nečinností. Pokud by totiž nadřízený správní orgán měl jen jednu možnost prodloužení lhůty, mohlo by docházet k tomu, že by stanovoval „preventivně“ lhůty delší, což by prodlužovalo řízení v případech, kdy mohlo být rozhodnuto rychleji. Naopak možnost opakovaného prodloužení lhůty by umožnila pružnější přístup, kdy by bylo umožněno nadřízenému správnímu orgánu stanovovat „přísnější“ lhůty a podle potřeby je následně znova posoudit, nakolik ještě je, či naopak již není nutné je znovu prodloužit.¹⁷⁴ S tímto názorem souhlasím, jelikož dle mého názoru lépe vyhoví požadavkům na efektivitu a rychlost činnosti správních orgánů.

3.3 Další formy ochrany před nečinností a instituty zajišťující rychlost veřejné správy ve správním řádu

Ochrana proti nečinnosti je zejména spojována s úpravou zakotvenou v ustanovení § 80 SŘ. Vedle tohoto ustanovení však správní řád obsahuje i další instituty, které více či méně přispívají k ochraně před nečinností. V následujícím textu se pokusím alespoň stručně rozebrat ty nejdůležitější.

Jako první bych zmínil tzv. dožádání dle § 13 SŘ, které plní funkci procesního institutu určeného k zajištění průběhu a účelu předmětného řízení. Účelem dožádání je provést určitý procesní úkon jiným správním orgánem. Tímto dožádaným správním orgánem může být podřízený, nadřízený či jiný věcně příslušný správní orgán, který může provést úkon snáz nebo s menšími náklady. Dožádaný správní orgán provede tento úkon bezodkladně, a pokud nelze provést bezodkladně, provede jej ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení dožádání. Tuto 30denní lhůtu lze v případě potřeby prodloužit o dobu nezbytně nutnou. O prodloužení této lhůty přísluší rozhodovat orgánu, který je nadřízen orgánu dožádanému.¹⁷⁵

¹⁷² Kopecný, M., Staša, J. a kol. *Správní řád: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-11-22]. ASPI_ID KO500_p22004CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

¹⁷³ Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 82.

¹⁷⁴ Kopecný, M., Staša, J. a kol. *Správní řád: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-11-22]. ASPI_ID KO500_p22004CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

¹⁷⁵ Průcha, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017, s. 58.

Dalším institut, který slouží k ochraně před nečinností, je obsažen v § 42 SŘ, dle kterého je správní orgán povinen přijímat podněty, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední. Pokud o to ten, kdo podal podnět, požádá, musí jej správní orgán do 30 dnů od obdržení podnětu informovat, zda řízení zahájil z moci úřední, nebo že neshledal důvody k jeho zahájení, nebo zda podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu.¹⁷⁶ Pokud by správní orgán ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední, řízení nezahájil, může se podatel obrátit na nadřízený správní orgán s podnětem na uplatnění opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 SŘ.¹⁷⁷

Jako poslední bych zmínil možnost vydání mezitímního rozhodnutí nebo rozhodnutí v části věci dle § 148 odst. 3 SŘ. Dle tohoto ustanovení se může účastník domáhat vydání mezitímního rozhodnutí nebo rozhodnutí v části věci v rámci ochrany před nečinností správního orgánu (§ 80). Nadřízený správní orgán může přikázat, aby správní orgán vydal mezitímní rozhodnutí nebo rozhodnutí v části věci, popřípadě je sám vydat, a to i současně s jiným opatřením proti nečinnosti. Někteří autoři nepovažují tento institut za samostatný nástroj ochrany, ale za konkretizaci příkazu nebo atrakce dle § 80 odst. 4 SŘ.¹⁷⁸ Tento institut může být v určitých situacích velmi přínosný, jelikož ne vždy lze rozhodnout o celé věci bez zbytečného odkladu. Efektivní výsledek může být dosažen i tím, že se ve věci bude rozhodovat poslopně, přičemž není třeba čekat, až bude věc vyřešena ve všech ohledech.¹⁷⁹

¹⁷⁶ Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 83.

¹⁷⁷ Kopecký, M., Staša, J. a kol. *Správní řád: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-11-22]. ASPI_ID KO500_p22004CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

¹⁷⁸ Adamec, M. *Nečinnost v řízení před správními orgány*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2024, s. 97.

¹⁷⁹ Průcha, P. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. [Systém ASPI]. Nakladatelství Leges [cit. 2024-12-15]. ASPI_ID KO500I2004CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

4 Ochrana před nečinností ve správním soudnictví

V současné právní úpravě systému ochrany před nezákonnou nečinností hrají důležitou roli soudy jednající ve správním soudnictví, kdy je rozhodování svěřeno krajským soudům a NSS. Tato úprava se však objevuje v České republice v roce 2003 se zavedením soudního řádu správního. Do té doby byla úprava správního soudnictví obsažená v části páté OSŘ, který však zcela postrádal možnost soudní ochrany proti nečinnosti či zásahu správního orgánu. Tuto absenci soudní ochrany do jisté míry nahrazoval ÚS v řízení o ústavní stížnosti. Tyto nedostatky a neudržitelný stav nakonec vyústily v razantní krok ÚS, který svým nálezem¹⁸⁰ celou část pátou OSŘ zrušil. V návaznosti na tento nálezn byl přijat soudní řád správní. Práce na reformě správního soudnictví však začaly už mnohem dříve, zrušení části páté OSŘ tento legislativní proces jen urychlilo. Soudní řád správní zavedl stávající systém správního soudnictví a přinesl významné rozšíření pravomoci správních soudů (zejm. pro tuto diplomovou práci důležité věci nečinnosti a jiné zásahy veřejné správy).^{181,182}

Základní funkcí správního soudnictví je poskytování ochrany veřejným subjektivním právům jednotlivců - fyzických a právnických osob.¹⁸³ Předmětem ochrany v rámci nezákonné nečinnosti jsou pak „... subjektivní veřejná práva plynoucí především z čl. 38 odst. 2 Listiny a také z čl. 36 odst. 1 Listiny.“¹⁸⁴ Tedy právo na projednání věci bez zbytečných průtahů a právo na soudní a jinou právní ochranu.

K povaze soudního řádu správního se vyjádřil NSS, který konstatoval, že: „soudní řád správní je svojí povahou „obrannou“ normou. Není normou „kontrolní“, která by umožňovala komukoliv iniciovat, prostřednictvím žaloby ve správním soudnictví, kontrolu jakéhokoliv úkonu veřejné správy. Má pouze zajistit poskytování právní ochrany v případech, kdy veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob.“¹⁸⁵

Základními principy českého správního soudnictví je zásada dispoziční, a především zásada subsidiarity obsažená v § 5 SŘS. Dle zásady subsidiarity se lze domáhat ochrany ve správním soudnictví pouze po vyčerpání řádných opravných prostředků.¹⁸⁶ K zásadě subsidiarity ve správním soudnictví se vyjádřil NSS: „... ochranu a provedení kontroly nejrůznějších výstupů

¹⁸⁰ Nález ÚS ze dne 27.6.2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99.

¹⁸¹ Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 418–420.

¹⁸² Adamec, M. *Nečinnost v řízení před správními orgány*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2024, s. 97.

¹⁸³ Srov. § 2 zákona č. 150/2002 Sb.

¹⁸⁴ Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 112.

¹⁸⁵ Rozsudek NSS ze dne 21.10.2008, č. j. 8 As 47/2005-86.

¹⁸⁶ Adamec, M. *Nečinnost v řízení před správními orgány*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2024, s. 99.

*veřejné správy by měla primárně zabezpečovat sama veřejná správa. Teprve poté se lze obracet na soudy působící ve správním soudnictví.*¹⁸⁷

V právním státě je nezbytné, aby jakékoliv zásahy veřejné správy do práv jednotlivce podléhaly soudní kontrole. Proto je možné obrátit se na soudy také v případě, kdy veřejná správa nekoná.¹⁸⁸

Po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon, nabízí soudní řád správní možnost soudní ochrany proti nečinnosti správních orgánů. Konkrétně dává osobě, která tvrdí, že je dotčena nečinností správního orgánu, možnost podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 a násl. SŘS) nebo žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 a násl. SŘS). Tyto dva žalobní typy podrobně rozeberu v dalších podkapitolách.

4.1 Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu

S přijetím soudního řádu správního došlo k zavedení dalšího prostředku ochrany před nezákonnou nečinností správních orgánů - a to žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (tzv. nečinnostní žaloba).¹⁸⁹ Do té doby byly řešeny problémy průtahů a inaktivity správních orgánů toliko ústavní stížností. Tato úprava byla zcela nevhodná a nedostačující, na to také poukazoval ÚS v již zmíněném nálezu¹⁹⁰, kterým zrušil část pátou OSŘ, která do přijetí SŘS obsahovala úpravu správního soudnictví.¹⁹¹

V systematicce SŘS je v pořadí druhým žalobním typem. Zvláštní úprava nečinnostní žaloby je upravena v § 79 a násl. SŘS.

Nečinnostní žaloba je subsidiární k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.¹⁹² „*Jejím účelem je umožnit, aby soud přinutil správní orgán vydat rozhodnutí ve (ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.) ve věci samé a také případně osvědčení.*“¹⁹³ Následné vynucené správní rozhodnutí je možné soudně přezkoumat dle § 65 a násl. SŘS. Volba mezi těmito dvěma žalobními typy je dosti

¹⁸⁷ Rozsudek NSS ze dne 17.12.2010, č. j. 4 Aps 2/2010-44.

¹⁸⁸ Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-11-25]. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

¹⁸⁹ Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 111.

¹⁹⁰ Nález ÚS ze dne 27.6.2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99.

¹⁹¹ Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 418–423.

¹⁹² Svoboda, T., Halml, F., Hejč, D., Hruběšová, S., Skládalová, D. *Žalobní typy ve správním soudnictví - aktuální otázky*. [Systém ASPI]. Masarykova Univerzita [cit. 2024-11-25]. ASPI_ID MN1055CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

¹⁹³ Usnesení RS NSS ze dne 16.11.2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98.

problematická a v mnoha případech je závislá na výkladu pojmu rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS.¹⁹⁴

Podáním nečinnostní žaloby se lze domáhat pouze toho, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Z toho plyne, že nepokrývá všechny formy nečinnosti správních orgánů. Nejedná se o „univerzální“ prostředek soudní ochrany proti nečinnosti správních orgánů. V ostatních případech, kdy nepřichází v úvahu nečinnostní žaloba, je možné přemýšlet o podání zásahové žaloby.^{195,196} Ve vztahu k zásahové žalobě je nečinnostní žaloba v poměru speciality.¹⁹⁷ „*Nečinnostní žaloba je prostředkem ochrany pouze tehdy, pokud je požadovaný akt, ohledně jehož vydání má být správní orgán nečinný, rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 nebo osvědčením. Proti neaktivitě správního orgánu, která spočívá v něčem jiném, než je nevydání rozhodnutí nebo osvědčení, naopak poskytuje ochranu zásahová žaloba.*“¹⁹⁸

Pravomoc svěřená správním soudům podle § 4 odst. 1 písm. b) SŘS je autonomní ve vztahu k obecné charakteristice poskytované správněsoudní ochrany. Z toho důvodu se lze nečinnostní žalobou domáhat i ochrany proti nečinnosti správního orgánu rozhodujícím o právu soukromém.¹⁹⁹

V řízení o nečinnostní žalobě soud projednává a rozhoduje přednostně ve smyslu § 56 odst. 3 SŘS.

4.1.1 Žalobní legitimace a formy nečinnosti

Žalobce se může nečinnostní žalobou ve smyslu § 79 odst. 1 SŘS domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Zákonodárce si vybral pouze dvě (dle jeho názoru) nejzávažnější formy nečinnosti - nevydání rozhodnutí ve věci samé a nevydání osvědčení.²⁰⁰

Pojem rozhodnutí nalezneme definovaný v § 65 odst. 1 SŘS, který stanovuje, že jde o úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti. Nečinnostní žaloba se však vztahuje výhradně na nevydání rozhodnutí ve věci samé, tedy meritorního rozhodnutí.²⁰¹ „... rozhodnutím ve věci samé se v této souvislosti rozumí rozhodnutí

¹⁹⁴ Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-11-25]. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

¹⁹⁵ Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 113.

¹⁹⁶ Adamec, M. *Nečinnost v řízení před správními orgány*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2024, s. 100.

¹⁹⁷ Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-11-25]. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

¹⁹⁸ Rozsudek NSS ze dne 31.1.2024, č. j. 2 As 249/2022-31.

¹⁹⁹ Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 115.

²⁰⁰ Tamtéž., s. 113.

²⁰¹ Tamtéž., s. 113.

*správního orgánu, kterým se řízení před tímto správním orgánem končí, kterým je autoritativně řešena otázka, která byla předmětem tohoto řízení...*²⁰² Není tak možné domáhat se vydání procesního rozhodnutí a stejně tak není možné uložit správnímu orgánu pouze pokračovat v řízení.²⁰³ Určit, zda je úkon, jehož se žalobce domáhá, rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS, může být v některých případech obtížné. Tuto otázku postupně objasňuje judikatura.²⁰⁴

Druhou formou nečinnosti je nevydání osvědčení. Pojem osvědčení není legálně definován. Při jeho vymezení však můžeme vycházet z doktríny a judikatury.²⁰⁵ „*Osvědčení je veřejnou listinou, vydanou k tomu kompetentním správním orgánem, která potvrzuje skutečnosti, jež jsou v ní uvedeny. Stvrzuje existenci nebo neexistenci skutečnosti nebo stavu, který nastal nebo trvá.*“²⁰⁶ Osvědčení se vydává v případech, „... *kdy není o věci pochybnost nebo spor a kdy není zapotřebí ani jinak použít správního uvážení nebo vyložit neurčitý pojem anebo formálně opatřovat nějaké podklady - osvědčují se skutečnosti úředně zřejmé, zpravidla z vnitřních zdrojů vykonavatele veřejné správy, který osvědčení vydává. (...) Proti osvědčení se nelze bránit žádným formálním opravným prostředkem, nýbrž důkazem opaku.*“²⁰⁷ NSS považuje za určující znak osvědčení právě možnost prokázání opaku.²⁰⁸

Aktivní žalobní legitimaci v řízení o nečinnosti žalobě má dle § 79 odst. 1 SŘS každý nositel veřejného subjektivního práva na vydání rozhodnutí ve věci nebo osvědčení, který bezvýsledně vyčerpal prostředky, které mu procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu.²⁰⁹

Důležitou otázkou je, ve kterém okamžiku má správní soud posuzovat, zda je správní orgán nečinný ve smyslu § 79 SŘS. Původní přístup NSS k této problematice vycházel z usnesení rozšířeného senátu, č. j. 7 Ans 5/2008-164, ze dne 21.9.2010, dle kterého stačilo tvrdit, že žalovaný nevydá rozhodnutí či osvědčení, ač ho vydat má. Posouzení toho, zda žalobce splňoval podmínky řízení spočívající v žalobním tvrzení, bylo poté otázkou důvodnosti žaloby, nikoli otázkou existence podmínek řízení.²¹⁰ Nicméně tento přístup se následně změnil, když byl zaveden požadavek na tzv. přípustitelnost žalobního tvrzení. Pokud by totiž nebylo jednání popsané v žalobě zcela zjevně a nepochybně vzhledem ke své povaze nečinností, pak by žalobce podmínku

²⁰² Rozsudek NSS ze dne 27.3.2014, č. j. 4 Aps 7/2013-25.

²⁰³ Rozsudek NSS ze dne 15.12.2004, č. j. 2 Ans 4/2004-116.

²⁰⁴ Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-11-25]. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

²⁰⁵ Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 114.

²⁰⁶ Kopecný, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 204.

²⁰⁷ Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 192.

²⁰⁸ Usnesení RS NSS ze dne 16.11.2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98.

²⁰⁹ Adamec, M. *Nečinnost v řízení před správními orgány*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2024, s. 103.

²¹⁰ Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 114.

žalobního tvrzení nesplnil.²¹¹ „*Jakmile ovšem existují jakékoliv pochybnosti o tom, zda by se o nečinnost jednat mohlo či nemohlo, podmínka žalobního tvrzení je naplněna a soud (jsou-li naplněny ostatní podmínky řízení) musí žalobu posoudit věcně.*“²¹² Nesplněním žalobního tvrzení by nebyla naplněna podmínka řízení a soud by žalobu odmítl.

Dle § 79 odst. 2 SŘS je žalovaným „*správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení.*“ Pasivní legitimace je určena dle žalobního tvrzení.²¹³ Pokud žalobce v žalobě nesprávně označí jako žalovaného správní orgán, který není kompetentní požadované rozhodnutí vydat, pak je nutno žalobu bez věcného zkoumání její důvodnosti zamítnout. Soud již nezjišťuje, zda má povinnost úkon učinit jiný subjekt.²¹⁴

Účastníky řízení jsou žalobce (fyzická nebo právnická osoba) a žalovaný (nečinný správní orgán). Mimo žalobce a žalovaného lze uvažovat o institutu osob zúčastněných na řízení ve smyslu § 34 odst. 1 SŘS. Jedná se o osoby, které mohou být dotčeny na svých právech v souvislosti s nevydáním rozhodnutí ve věci.²¹⁵ Dle judikatury NSS je třeba ustanovení § 34 odst. 1 SŘS analogicky aplikovat také na řízení o nečinnostních žalobách domáhajících se vydání osvědčení.²¹⁶

4.1.2 Podmínka bezvýslednosti vyčerpání prostředků ochrany

Jak bylo již dříve zmíněno, tak i pro nečinnostní žalobu platí zásada subsidiarity, která je v obecné rovině vyjádřena v § 5 SŘS a v případě nečinnostní žaloby je konkretizována v § 79 odst. 1 SŘS, kde je aktivní procesní legitimace vázána na to, že žalobce „... *bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu.*“²¹⁷ Účelem je předejít řízením před soudy v situacích, kdy lze dosáhnout nápravy přímo u správních orgánů.²¹⁸

Pokud prostředky ochrany před nečinností správního orgánu neexistují, žalobce se může obrátit na soud ihned, aniž by musel sám vyhledávat alternativní prostředky pro naplnění hypotézy v § 79 odst. 1 SŘS.²¹⁹

²¹¹ Rozsudek RS NSS ze dne 21.11.2017, č. j. 7 As 155/2015-160.

²¹² Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-11-25]. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

²¹³ Usnesení NSS ze dne 8.4.2003, č. j. Na 249/2003-9.

²¹⁴ Rozsudek NSS ze dne 4.11.2004, č. j. 3 Ans 2/2004-60.

²¹⁵ Adamec, Martin. *Nečinnost v řízení před správními orgány*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2024, s. 107.

²¹⁶ Rozsudek NSS ze dne 1.8.2007, č. j. 1 Ans 3/2007-235.

²¹⁷ Svoboda, T., Halml, F., Hejč, D., Hrubešová, S., Skládalová, D. *Žalobní typy ve správním soudnictví - aktuální otázky*. [Systém ASPI]. Masarykova Univerzita [cit. 2024-11-25]. ASPI_ID MN1055CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

²¹⁸ Rozsudek RS NSS ze dne 25.5.2016, č. j. 5 As 9/2015-59.

²¹⁹ Rozsudek NSS ze dne 25.11.2003, č. j. 5 As 21/2003-40.

Prostředkem ochrany před nečinností, v rámci správního řádu, je žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 SŘ. To platí s ohledem na dikci § 6 odst. 1 SŘ i v případě osvědčení. Ve zvláštních předpisech mohou být prostředky ochrany před nečinností upraveny speciálně k SŘ.²²⁰

Rovněž je nutné věnovat pozornost otázce účinnosti prostředků ochrany. Žalobce totiž může mít k dispozici prostředky, které právně existují, avšak fakticky nejsou schopny ochranu poskytnout. Trvání na jejich vyčerpání by tudíž nenaplnovalo podstatu zásady subsidiarity, což je hlavní smysl povinnosti vyčerpat prostředek ochrany před podáním nečinnostní žaloby.²²¹

V souvislosti s účinností prostředků ochrany je vhodné zmínit problematiku nečinnosti ústředních správních úřadů a podmínky vyčerpání prostředků ochrany. Jak jsem již podrobněji rozvedl ve výkladu k ochraně před nečinností dle § 80 SŘ, v takovýchto situacích by o své vlastní nečinnosti rozhodoval tentýž správní orgán, tj. ústřední správní úřad. Dle M. Adamce v těchto případech „... *de facto neexistuje žádný prostředek ochrany, jelikož žádost dle § 80 odst. 3 SpŘ představuje z hlediska uvažované situace spíše připomínku nečinnému orgánu jeho pasivity.*²²² Vystává tedy otázka, zda tento ne příliš účinný prostředek, musí účastník uplatnit pro splnění podmínky bezvýsledného vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 79 odst. 1 SŘS.²²³ NSS se v současnosti přiklání k variantě, že účastník řízení je povinen prostředek ochrany proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 SŘ vyčerpat i v případě, kdy se domáhá ochrany proti nečinnosti ústředního správního úřadu.²²⁴ S tímto závěrem nesouhlasím a svůj názor podrobněji rozeberu v kapitole 5. Vyhodnocení řešené problematiky a úvahy *de lege ferenda*.

K bezvýslednému vyčerpání prostředků ochrany před nečinností dojde v následujících případech. Prvním případem bezvýslednosti je, pokud nadřízený správní orgán žádosti účastníka o uplatnění opatření proti nečinnosti nevyhoví nebo na ni nezareaguje v zákonem stanovené lhůtě (případně vůbec). Bezvýslednost nastává okamžikem oznámení rozhodnutí o nevyhovění žádosti (§ 80 odst. 6 SŘ), resp. okamžikem marného uplynutí lhůty stanovené nadřízenému orgánu k vyřízení podaného prostředku ochrany proti nečinnosti. Bezvýslednost je také dána situací, kdy sice nadřízený orgán žádosti vyhoví a opatření proti nečinnosti uplatní, avšak toto opatření nevede k odstranění nečinnosti. Pokud je přijaté opatření spojeno s lhůtou k vydání rozhodnutí, k bezvýslednému vyčerpání prostředků ochrany dochází uplynutím této lhůty. Pokud není přijaté opatření spojeno s lhůtou, je potřeba veřejné správě poskytnout přiměřenou lhůtu k tomu, aby

²²⁰ Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-11-26]. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

²²¹ Tamtéž.

²²² Adamec, Martin. *Nečinnost v řízení před správními orgány*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2024, s. 106.

²²³ Tamtéž.

²²⁴ Usnesení RS NSS ze dne 20.5.2014, č. j. 8 Ans 2/2012-278.

nezákonnou nečinnost napravila. Takové opatření však nelze považovat za účinné, pokud správní orgán, ať už dosud nečinný nebo ten, který věc převzal, sice i třeba pokračuje v řízení, ale bez výsledku v podobě vydání rozhodnutí v přiměřené lhůtě. Žalobce má možnost přiměřenost stanovené lhůty zpochybnit a domoci se dřívějšího meritorního projednání žaloby.²²⁵

V nedávné době byla vyřešena sporná otázka okamžiku splnění podmínky bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany před nečinností správního orgánu. NSS v minulosti zastával názor, že splnění této podmínky je vyžadováno již při podání žaloby, jinak by se jednalo o žalobu nepřijatelnou, přičemž podmínku není možné dodatečně splnit během soudního řízení.²²⁶ Tento výklad však ÚS označil za neústavní a dovodil, že nesplnění podmínky bezvýsledného vyčerpání prostředků nápravy představuje odstranitelnou překážku věcného projednání žaloby. „*Správní soud tudíž musí přihlížet k tomu, že v průběhu řízení nastal stav bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany ve smyslu § 79 s. ř. s., byť tu takový stav nebyl v době podání žaloby.*“ Z tohoto závěru současně vyplývá, že „... v případě, že se žalobci nabízí tento prostředek, který nebyl dosud ani podán, musí soud žalobce na tuto skutečnost upozornit, poskytnout mu lhůtu k podání takového prostředku, a doloží-li v této lhůtě žalobce soudu, že prostředek podal, musí soud vyčkat, zda bude či nebude bezvýsledně vyčerpán.“²²⁷

4.1.3 Vyloučení ochrany v případě jiných právních důsledků nečinnosti

Pokud s nečinností zákon spojuje určitý právní důsledek, pak je soudní ochrana proti ní vyloučena. Nejčastějším typem právního důsledku nečinnosti je fikce rozhodnutí o určitém obsahu.²²⁸ V takových případech pak není založena pravomoc soudu poskytovat ochranu proti nečinnosti správního orgánu a soud se nemůže žalobou meritorně zabývat; namísto toho je při fikci rozhodnutí možné podat žalobu proti rozhodnutí dle § 65 SŘS.²²⁹

4.1.4 Lhůta pro podání žaloby a její náležitosti

Lhůta pro podání nečinnostní žaloby je upravena v odstavci prvním § 80 SŘS, který stanoví, že „*žalobu lze podat nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí nebo*

²²⁵ Rozsudek RS NSS ze dne 2.2.2023, č. j. 2 As 21/2020-34.

²²⁶ Rozsudek NSS ze dne 25.5.2016, č. j. 5 As 9/2015-59.

²²⁷ Nález ÚS ze dne 24.8.2021, sp. zn. IV. ÚS 3523/20.

²²⁸ Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-11-24]. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

²²⁹ Rozsudek NSS ze dne 14.11.2007, č.j. 1 Ans 5/2007-195.

osvědčení, a není-li taková lhůta stanovena, ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem proti žalobci učiněn poslední úkon.“

Co se týče smyslu existence lhůty k podání nečinnostní žaloby, tak ten je možné hledat v zajištění právní jistoty účastníků právních vztahů. Lze totiž předpokládat, že pokud nečinnost správního orgánu zasahuje do subjektivních veřejných práv účastníka, tak bude usilovat o co nejrychlejší odstranění nečinnosti. „*Jestliže naopak s prostředky nápravy otálí, jeho zájem na rozhodnutí není tak akutní a nad potřebou soudní ochrany převáží zájem na ustálení obsahu právního vztahu.*“²³⁰

Pro určení počátku lhůty je důležité, zda zvláštní zákon stanoví lhůtu pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení, či nikoli.²³¹

V situacích, kdy zvláštní zákon lhůtu pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení stanovuje, počíná jednoroční lhůta běžet marným uplynutím této lhůty. Určení lhůty je proto v zásadě snadné a nemělo by docházet k obtížím. Poněkud komplikovanější se může zdát druhá varianta, kdy není lhůta zvláštním zákonem stanovena.²³²

Pokud zvláštní zákon lhůtu pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení neobsahuje, plyne lhůta k podání nečinnostní žaloby ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem proti žalobci učiněn poslední úkon. Tímto úkonem je třeba rozumět procesní úkony účastníků řízení či správního orgánu ve správním řízení. Za takovýto úkon nelze považovat například urgenci vyřízení či sdělení správního orgánu, že má za to, že nejsou dány důvody, aby ve věci dále rozhodoval. Pokud by tyto mimoprocesní úkony byly považovány za úkony ve smyslu úkonů dle § 80 odst. 1 SŘS, pak by mohlo v praxi docházet k situacím, kdy by i přes uplynutí lhůty k podání žaloby počala těmito úkony běžet lhůta nová.^{233,234}

Zmeškání lhůty pro podání žaloby nelze podle § 80 odst. 2 SŘS prominout. Nepůjde tudíž uplatnit postup dle § 40 odst. 5 SŘS, který dává možnost předsedovi senátu v určitých případech zmeškání lhůty k provedení úkonu prominout.

V souvislosti s jednoletou lhůtou pro podání nečinnostní žaloby je vhodné zmínit náleží ÚS z roku 2020. NSS tehdy podal návrh na zrušení ustanovení § 80 odst. 1 a 2 SŘS, přičemž argumentoval jeho rozporem s ústavou. NSS dospěl k závěru, v souvislosti s rozhodováním o kasační stížnosti, že stěžovatelce byla bezdůvodně odepřena možnost soudní ochrany, přestože

²³⁰ Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-11-24]. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

²³¹ Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 121.

²³² Tamtéž.

²³³ Tamtéž.

²³⁴ Rozsudek NSS ze dne 12.6.2006, č. j. 8 Ans 3/2005-107.

nečinnost správního orgánu stále trvala. Namítal, že lhůta bez legitimního důvodu omezuje přístup k soudu a nepřiměřeně posiluje právní jistotu na straně správních orgánů.^{235,236}

ÚS tento návrh zamítl. Konstatoval, že v daném případě lhůta neznamena odepření soudní ochrany, ale pouze stanoví podmínky, za nichž se jí lze domoci. Zdůraznil, že lhůty jsou běžnou součástí právního řádu a jsou vlastní veškerým procesním předpisům. Dále poukázal na svoji judikaturu, dle které lhůta sama o sobě nemůže být považována za neústavní.^{237,238}

Osobně se přikláním spíše k názoru ÚS. Klíčovým argumentem je pro mě potřeba omezení entropie práv, přičemž si z praktického hlediska nedokážu představit, že by se vedly řízení o žalobách proti nečinnosti například po 30 letech. Současně však považuji za přijatelný i názor K. Šimáčkové a J. Jirsy v odlišném stanovisku, kteří zmiňovali možnost zrušení alespoň § 80 odst. 2 SŘS, a tím umožnit výjimečně prominout zmeškání lhůty. To by v zásadě mohlo přinést podobnou míru právní jistoty jako současná právní úprava. ÚS nicméně v závěru nálezu uvádí, že „...zákon je účinný již bezmála dvě desetiletí, aniž by působil nepřekonatelné interpretační obtíže dosahující ústavněprávní relevance, které by např. byly seznatelné z rozhodovací činnosti Ústavního soudu.“²³⁹ Proto bych k nějaké zásadní změně tohoto právního institutu nepřistupoval a současnou právní úpravu bych ponechal beze změn.

Pokud jde o náležitosti nečinnostní žaloby, tak ta musí v první řadě obsahovat obecné náležitosti specifikované v § 37 odst. 3 SŘS. V § 80 odst. 3 se dále stanovují zvláštní náležitosti, které musí žalobní návrh mít: označení věci, v níž se žalobce ochrany proti nečinnosti domáhá, vyličení rozhodujících skutečností, označení důkazů, jichž se žalobce dovolává, návrh výroku rozsudku.²⁴⁰

4.1.5 Rozsudek

V řízení o nečinnostní žalobě je pro rozhodnutí soudu vždy rozhodný skutkový stav zjištěný ke dni jeho rozhodnutí. Je-li žaloba důvodná, soud v rozsudku uloží nečinnému správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení a stanoví k tomu přiměřenou lhůtu, ne však delší, než kterou určuje zvláštní zákon. Soud zamítne žalobu, není-li důvodná.²⁴¹

²³⁵ Adamec, Martin. *Nečinnost v řízení před správními orgány*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2024, s. 109.

²³⁶ Nález ÚS ze dne 14.7.2020, sp. zn. Pl. ÚS 25/19.

²³⁷ Tamtéž.

²³⁸ Adamec, Martin. *Nečinnost v řízení před správními orgány*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2024, s. 109–110.

²³⁹ Nález ÚS ze dne 14.7.2020, sp. zn. Pl. ÚS 25/19.

²⁴⁰ Jirásek, J. § 79 [Žalobní legitimace a účastníci řízení]. In: Blažek, T., Jirásek, J. a kol. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

²⁴¹ § 81 zákona č. 150/2002 Sb.

Se zřetelem k dikci § 81 SŘS lze dovodit, že pokud správní orgán vydá rozhodnutí poté, co již byla žaloba podána, tzn. přestane být nečinný, soud bude muset žalobu zamítnout pro nedůvodnost.²⁴²

Soud je toliko oprávněn uložit nečinnému správnímu orgánu, aby byl ve stanovené lhůtě činný, v žádném případě není oprávněn správní orgán zavázat k vydání rozhodnutí určitého obsahu.²⁴³ V opačném případě by se jednalo o narušení principu dělby moci, který vyplývá z čl. 2 Ústavy.²⁴⁴ Toto pravidlo však platí pouze v případě nečinnosti při vydání rozhodnutí ve věci; pokud nečinnost spočívá v nevydání osvědčení (o určitém obsahu), soud učiní výjimku a bude se zabývat i obsahovou stránkou. To je dáno tím, že na rozdíl od rozhodnutí není v případě osvědčení dána možnost přezkumu aktu v navazujícím žalobním řízení.²⁴⁵

Proti pravomocnému rozsudku krajského soudu lze podat kasační stížnost k NSS. Podat kasační stížnost je oprávněn také správní orgán, který je však vázán rozsudkem krajského soudu a je povinen ve věci vydat rozhodnutí nebo osvědčení. Nejasnou byla otázka, zda se vydáním rozhodnutí ve věci nebo osvědčení správním orgánem nestane jím podaná kasační stížnost bezpředmětnou.²⁴⁶ K tomu se vyjádřil RS NSS, který stanovil, že předmětem přezkumu je rozsudek krajského soudu, a proto nebrání podání kasační stížnosti vydání rozhodnutí ve věci nebo osvědčení.²⁴⁷ Správní orgán může navrhnout při podání kasační stížnosti, aby byl přiznán odkladný účinek.²⁴⁸

4.2 Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu

Jak již bylo výše zmíněno, nečinnostní žalobou dle § 79 a násl. SŘS se lze domáhat ochrany před nečinností pouze v případech nevydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Proti ostatním projevům nečinnosti správních orgánů poskytuje správněsoudní ochranu žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (tzv. zásahová žaloba) upravená v § 82 a násl. SŘS.²⁴⁹

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. SŘS chrání proti aktům majícím obecně povahu individuálního správního aktu. Smyslem a účelem zásahové žaloby je

²⁴² Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30.1.2007, č. j. 9 Ca 71/2006-62.

²⁴³ Rozsudek NSS ze dne 30.9.2004, č. j. 7 Afs 33/2003-80.

²⁴⁴ Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 127.

²⁴⁵ Tamtéž.

²⁴⁶ Tamtéž., s. 130.

²⁴⁷ Usnesení RS NSS ze dne 15.8.2006, č. j. 8 Ans 1/2006-135.

²⁴⁸ Usnesení RS NSS ze dne 24.4.2007, č. j. 2 Ans 3/2006-49.

²⁴⁹ Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 132.

oproti tomu ochrana proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, způsobilým zasáhnout sféru jeho subjektivních veřejných práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony zajišťujícími průběh řízení.²⁵⁰ Primárním úkolem zásahové žaloby je dle NSS: „... zamezit negativnímu jednání správního orgánu, které je možno definovat jako nezákonný zásah, postižená osoba není povinna toto jednání snášet a vzhledem k tomu, že toto jednání nemá povahu rozhodnutí, není možnost se proti němu jinak bránit.“²⁵¹

Zásahová žaloba představuje ve vztahu k ostatním základním žalobním typům upraveným v SŘS subsidiární typ. V tomto smyslu tedy nachází své uplatnění v případech, kdy se soudní ochrany nelze domáhat prostřednictvím jiného základního žalobního typu.²⁵²

Zásahová žaloba poskytuje soudní ochranu proti nezákonnému jednání správních orgánů spočívající v bezprostřední (faktické) činnosti (výjimečně i nečinnosti), u které zpravidla není možné využít opravné prostředky.²⁵³ Nelze se domáhat soudní ochrany proti zásahům, které by mohly v budoucnu teprve nastat.²⁵⁴

Ustanovení § 82 SŘS zavádí legislativní zkratku „zásah“. Zákon v tomto ustanovení vymezuje zásah pozitivně (tj. zásah, pokyn nebo donucení správního orgánu) a negativně (nejedná se o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS).²⁵⁵

Definici zásahu zákon neobsahuje. „Přesná definice ani není možná, protože pod pojem zásahu spadá velké množství faktických činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny. Jde o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být stanovená pravidla (...) tedy obecně úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby, vůči nimž směřují...“²⁵⁶ Jedná se o úkony, kterým nepředchází nějaká formální procedura. Je to bezprostřední správní činnost, která zasahuje přímo do právních poměrů adresátů veřejné správy. Předpoklad uskutečnění úkonu vykonavatel veřejné správy vyhodnocuje „na místě“, obecně bez potřeby procesní interakce.²⁵⁷

Přístup NSS k problematice pojmu „zásah“ se během let měnil. Dle přechozího právního názoru NSS mohlo být nezákonným zásahem toliko konání, nikoli však opomenutí.²⁵⁸ RS NSS ve

²⁵⁰ Usnesení RS NSS ze dne 16.11.2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98.

²⁵¹ Rozsudek NSS ze dne 16.11.2011, č. j. 5 Aps 6/2011-85.

²⁵² Svoboda, T., Halml, F., Hejč, D., Hrušešová, S., Skládalová, D. *Žalobní typy ve správním soudnictví - aktuální otázky*. [Systém ASPI]. Masarykova Univerzita [cit. 2024-11-28]. ASPI_ID MN1055CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

²⁵³ Adamec, M. *Nečinnost v řízení před správními orgány*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2024, s. 115.

²⁵⁴ Právní řád neposkytuje ochranu před subjektivním pocitem ohrožení či nejistoty, nýbrž jen ochranu subjektivních práv, tedy konkrétních práv určité osoby. Podrobněji srov. Rozsudek NSS ze dne 17.3.2005, sp. zn. 2 Aps 1/2005.

²⁵⁵ Adamec, M. *Nečinnost v řízení před správními orgány*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2024, s. 115.

²⁵⁶ Rozsudek NSS ze dne 15.10.2009, č. j. 3 Aps 8/2009-37.

²⁵⁷ Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 185.

²⁵⁸ Rozsudek NSS ze dne 16.1.2008, č. j. 3 Aps 3/2006-54.

svém usnesení z roku 2010 toto dosavadní chápání zásahu jako aktivity správního orgánu odmítl a uvedl, že zásahem může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění úkonu jiného než osvědčení nebo rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS.^{259,260} Tato změna postoje správních soudů byla zásadní, protože do té doby byl přístup k správněsoudní ochraně osob dotčených nečinností správních orgánů výrazně omezen.²⁶¹

Mezi zásahy formou nekonání patří například neprovedení záznamu do katastru nemovitostí nebo neprovedení opravy chyb v katastrálním operátu.²⁶² Nečinností, proti které se lze bránit zásahovou žalobou, je také například nečinnost stavebního úřadu, který nezahájí řízení o odstranění nepovolené stavby.²⁶³

Široký prostor pro definici pojmu zásah a podmínky žalobní legitimace vedou k dosti kazuistické judikatuře, která stanovuje, co je a co není zásahem.²⁶⁴ T. Svoboda a F. Halml vymezili tyto obecné kategorie tzv. nečinnostních zásahů: 1) správní orgán nevydal jiný správní akt než meritorní rozhodnutí nebo osvědčení, 2) správní orgán nezahájil řízení z moci úřední (jen v některých případech) a 3) tzv. odeznělá nečinnost.²⁶⁵

Správně soudní ochrana dle § 82 a násl. SŘS se pohybuje jen v hranicích veřejné správy, orgán veřejné správy musí tudíž vystupovat jako správní orgán ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) SŘS.²⁶⁶

Podle § 56 odst. 3 zásahová žaloba patří mezi věci, které soud musí projednat a rozhodnout přednostně.²⁶⁷

4.2.1 Žalobní legitimace a účastníci řízení

Aktivní žalobní legitimaci k podání zásahové žaloby podle § 82 SŘS má každá osoba, která tvrdí, že ji správní orgán nezákonným zásahem přímo zkrátil na právech. A současně byl tento zásah buď zaměřen přímo proti ní, nebo v jeho důsledku bylo proti ní přímo zasaženo. Určující skutečností pro vyslovení závěru o existenci aktivní legitimace je žalobní tvrzení.²⁶⁸

²⁵⁹ Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-12-7]. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

²⁶⁰ Usnesení RS NSS ze dne 16.11.2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98.

²⁶¹ Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 135.

²⁶² Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-12-7]. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

²⁶³ Rozsudek RS NSS ze dne 26.3.2021, č. j. 6 As 108/2019-39.

²⁶⁴ Jirásek, J. § 82 [Žalobní legitimace] In: Blažek, T., Jirásek, J. a kol. *Soudní řád správní. 3. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2016

²⁶⁵ Svoboda, T., Halml, F., Hejč, D., Hrubešová, S., Skládálová, D. *Žalobní typy ve správním soudnictví - aktuální otázky*. [Systém ASPI]. Masarykova Univerzita [cit. 2024-11-28]. ASPI_ID MN1055CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

²⁶⁶ Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 136.

²⁶⁷ Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-12-7]. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

²⁶⁸ Rozsudek NSS ze dne 19.9.2007, sp. zn. 9 Aps 1/2007.

V § 85 SŘS nalezneme projev již zmíněné zásady subsidiarity: „*žaloba je nepřijatelná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.*“ SŘS však nespécifikuje, co se těmito právními prostředky ochrany rozumí. Je proto nezbytné posuzovat jejich existenci a použitelnost vždy s ohledem na ten který konkrétní případ.²⁶⁹ Jiným právním prostředkem ochrany nebo nápravy ve smyslu § 85 SŘS není například podání stížnosti dle § 175 SŘ.²⁷⁰

Žalobce se může domáhat zásahovou žalobou jednak toho, aby soud zakázal správnímu orgánu pokračovat v porušování žalobcova práva a přikázal mu obnovit stav před zásahem (tzv. záporní žaloba) a jednak pouhého určení, že již ukončený zásah byl nezákonný (tzv. určovací žaloba). Určovací žaloba byla zavedena až v roce 2012. Před jejím zavedením docházelo k problematickým situacím, kdy zásah často končil dříve, než byla žaloba projednána a rozhodnuta, což vedlo k tomu, že se žaloba stala bezpředmětnou.²⁷¹ „*I pouhé konstatování nezákonnosti zásahu je pro občany velmi důležité, a posiluje tak u veřejnosti důvěru v právní stát a napomáhá kultivovat činnost orgánů veřejné správy.*“²⁷² Takováto deklarace nezákonnosti zásahu může mít významnou roli precedenční, satisfakční a rovněž může představovat i základ uplatnění náhrady škody proti státu.²⁷³

Pasivně legitimován je správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah (byl či je nečinný). V případech zásahu ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného sboru, který není správním orgánem, anebo příslušníka takového sboru, je pasivně legitimován správní orgán, který takový sbor řídí nebo jemuž je takový sbor podřízen, a u obecní policie obec.²⁷⁴

Účastníky řízení o zásahové žalobě jsou žalobce a žalovaný správní orgán. Z dikce § 34 odst. 1 SŘS plyne, že je účast osob zúčastněných na řízení v případě zásahové žaloby z povahy věci vyloučena.²⁷⁵ Z tohoto pravidla však existují výjimky.²⁷⁶

²⁶⁹ Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 138.

²⁷⁰ Rozsudek NSS ze dne 17.12.2010, č. j. 4 Aps 2/2010-44.

²⁷¹ Adamec, M. *Nečinnost v řízení před správními orgány*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2024, s. 120–121.

²⁷² Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, č. 303/2011 Dz

²⁷³ Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-12-7]. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

²⁷⁴ § 83 zákona č. 150/2002 Sb.

²⁷⁵ Rozsudek NSS ze dne 2.10.2008, č. j. 3 Aps 5/2008-282.

²⁷⁶ Usnesení RS NSS ze dne 18.9.2012, č. j. 2 As 86/2010-76.

4.2.2 Lhůta pro podání žaloby a její náležitosti

Ustanovení § 84 odst. 1 SŘS předpokládá dvě lhůty k podání zásahové žaloby. Subjektivní dvouměsíční lhůtu ode dne, kdy se žalobce o nezákonném zásahu dozvěděl, a objektivní dvouletou lhůtu ode dne, kdy k zásahu došlo.²⁷⁷ Zmeškání lhůty nelze prominout.²⁷⁸ Pokud zákonná lhůta uplyne, soud žalobu odmítne jako opožděnou dle § 46 odst. 1 písm. b) SŘS.

K počátku běhu subjektivní lhůty se vyjádřil RS NSS, který stanovil, že „... za počátek subjektivní lhůty je pak nutno označit okamžik, kdy se do sféry žalobce dostanou takové informace, na jejichž základě mohl seznat, v čem jednání veřejné správy, jež má být nezákonným zásahem, spočívá a že je zaměřeno proti němu.“²⁷⁹ Okamžik, kdy žalobce nabyl přesvědčení o naplnění veškerých znaků nezákonného zásahu není pro běh lhůty rozhodný.²⁸⁰

Dle § 85 SŘS je žaloba nepřijatelná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky. Subjektivní žalobní lhůta nemůže začít běžet dříve, než se stane zřejmým, jak bylo s uplatněnými nesoudními prostředky ochrany či nápravy naloženo.²⁸¹

Pokud jde o náležitosti žaloby, tak mimo obecné náležitosti dle § 37 odst. 3 SŘS musí žaloba obsahovat také zvláštní náležitosti upravené v § 84 odst. 3 SŘS, kterými jsou označení zásahu, proti němuž se žalobce ochrany domáhá, vylíčení rozhodujících skutečností, označení důkazů, jichž se žalobce dovolává, a návrh výroku rozsudku.

Žalobce je oprávněn v závislosti na změně skutkového stavu, ke které může dojít v průběhu řízení o zásahové žalobě, změnit žalobní petit a přizpůsobit jej skutkovému stavu.²⁸² „Žalobce rovněž může již v žalobě navrhnout eventuální petit: primárně se bude domáhat zákazu pokračování v porušování konkrétního žalobcova práva nebo příkazu obnovit stav před zásahem a eventuálně (pokud zásah v mezidobí skončí) bude požadovat určení, že zásah byl nezákonný.“²⁸³

4.2.3 Rozsudek

Dle § 87 odst. 1 SŘS v řízeních o zásahové žalobě, které mají „zápůrčí“ povahu, soud rozhoduje na základě skutkových a právních zjištění ke dni svého rozhodnutí. V případě rozhodování o zásahové žalobě, která má „určovací“ povahu, soud vychází ze skutkového a

²⁷⁷ Rozsudek RS NSS ze dne 21.11.2017, č. j. 7 As 155/2015-160.

²⁷⁸ § 84 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb.

²⁷⁹ Rozsudek RS NSS ze dne 21.11.2017, č. j. 7 As 155/2015-160.

²⁸⁰ Rozsudek NSS ze dne 27.2.2013, č. j. 5 Aps 5/2010-293.

²⁸¹ Rozsudek RS NSS ze dne 21.11.2017, č. j. 7 As 155/2015-160.

²⁸² Rozsudek NSS ze dne 17.1.2008, č. j. 1 Aps 3/2006-69.

²⁸³ Rozsudek NSS ze dne 28.5.2014, č. j. 1 Afs 60/2014-48.

právního stavu, který tu byl v době zásahu. Správní soudy rozhodují o zásahových žalobách meritorně formou rozsudku.²⁸⁴

Zásahová žaloba bude důvodná tehdy, budou-li kumulativně splněny následující podmínky: žalobce byl přímo (1.) zkrácen na svých právech (2.) nezákonným (3.) zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4.), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5.). Pokud nedojde ke splnění byť jen jediné z uvedených podmínek, nelze ochranu dle § 82 a násl. SŘS poskytnout.²⁸⁵

Dojde-li soud k závěru, že je žaloba důvodná, pak dle § 87 odst. 2 SŘS, „... *rozsudkem určí, že provedený zásah byl nezákonný, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem. Šlo-li o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, uloží soud tento zákaz nebo příkaz správnímu orgánu nebo obci, která takový sbor řídí nebo které je takový sbor podřízen.*“ Trváním zásahu lze chápat např. vyvolání nebo naopak neodstranění a trpění určitého nežádoucího stavu.²⁸⁶ Opakování zásahu vyložil NSS: „... *jde o relativně samostatný zásah, který má věcnou, ale i časovou souvislost s původním zásahem.*“²⁸⁷

Soud může vydat dva typy rozhodnutí. V prvním případě půjde o deklaratorní rozhodnutí, v němž půjde pouze o určení, že popsání jednání správního orgánu bylo nezákonným zásahem. Druhou variantou je rozhodnutí konstitutivní, v případech, kdy zásah stále trvá, resp. hrozí-li jeho opakování, v němž soud uloží správnímu orgánu zákaz v porušování žalobcova práva pokračovat, a přikáže mu, je-li to možné, aby obnovil stav před zásahem.²⁸⁸

U výroků ve věcech zásahových žalob je nesprávné být dogmatický, jelikož zásahů je celá řada a je velice obtížné vytvořit nějaká jednoznačná pravidla pro výrok rozsudku. Přesná formulace výroků je však v mnoha případech zásadní. Například při formulaci konstitutivního výroku je důležitá konkrétnost a jasnost, jelikož by pak mohly vznikat problémy při posuzování porušení rozsudku a při jeho vynucení. Přesná formulace také ovlivňuje deklaratorní výroky, i když takovýto výrok nebude vykonáván, má jeho formulace vliv jednak pro posouzení překážky věci pravomocně rozhodnuté, jednak pro eventuální využití v civilním řízení.²⁸⁹

²⁸⁴ Jirásek, J. § 87 [Rozsudek]. In: Blažek, T., Jirásek, J. a kol. *Soudní řád správní. 3. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2016.

²⁸⁵ Rozsudek NSS ze dne 17.3.2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65.

²⁸⁶ Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář.* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-12-7]. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

²⁸⁷ Rozsudek NSS ze dne 13.12.2007, sp. zn. 8 Aps 1/2006.

²⁸⁸ Adamec, M. *Nečinnost v řízení před správními orgány.* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2024, s. 122.

²⁸⁹ Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář.* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-12-7]. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

V řízení o zásahové žalobě, pokud se jedná o nezákonný zásah formou nezákonné nečinnosti, spočívající v jiném nekonání než nevydání rozhodnutí ve věci či osvědčení, je potřeba „... formulovat výrok rozhodnutí krajského soudu tak, aby vedl k tomu, že příslušný správní orgán nadále již nebude nečinný a že naopak učiní zákonem předepsaný úkon a že tento úkon bude mít zákonem stanovený obsah.“²⁹⁰

Soud dle § 87 odst. 3 SŘS žalobu zamítne, není-li důvodná.

Proti rozhodnutí soudu prvního stupně je opravným prostředkem kasační stížnost k NSS. Při naplnění zákonných podmínek je proti rozsudku krajského soudu též přípustný návrh na obnovu řízení dle § 114 odst. 1 písm. a) SŘS.²⁹¹

²⁹⁰ Usnesení RS NSS ze dne 16.11.2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98.

²⁹¹ Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 140.

5 Vyhodnocení řešené problematiky a úvahy *de lege ferenda*

V této diplomové práci jsem se zaměřil na ochranu proti nečinnosti ve správním řádu a soudním řádu správním, přičemž jsem poskytl komplexní analýzu a přehled příslušné právní úpravy.

Došel jsem k závěru, že úprava ochrany proti nečinnosti je v zásadě vydařená. I když v některých aspektech působí zákonná úprava stručně, tak tyto nedostatky jsou do značné míry vyvažovány rozsáhlou a stále se vyvíjející judikaturou soudů.

V průběhu zpracování této práce jsem však narazil na určité nejasnosti a nedostatky, které bych nyní rád v této kapitole reflektoval a poskytl vlastní návrhy *de lege ferenda*.

V kapitole zabývající se ochranou před nečinností v rámci správního řádu jsem přiblížil právní úpravu obsaženou v ustanovení § 80 SŘ. Tam jsem poukázal na to, že ochrana před nezákonnou nečinností správního orgánu je účastníkovi podle obecné právní úpravy poskytována nadřízeným správním orgánem. Dle mého názoru by nebylo od věci přemýšlet nad zavedením procesního institutu, který by umožnil ochranu přímo u nečinného správního orgánu, čímž by v některých případech mohlo dojít k rychlejšímu a efektivnějšímu poskytnutí ochrany proti nečinnosti. Úvahy na zavedení takového procesního institutu ochrany můžeme najít například v návrhu správního řádu²⁹², kde byl upraven institut tzv. ohrazení, které mohl účastník použít přímo u nečinného správního orgánu.²⁹³

Dále jsem ve stejné kapitole poukázal na nepřehlednost a zmatenost § 80 odst. 3 SŘ, ve kterém jsou nesystémově spojeny různé instituty v rámci jednoho odstavce. Konkrétně jsou zde vedle sebe uvedeny postupy správního orgánu z moci úřední a žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, která je ovládaná dispoziční zásadou. Navrhl jsem, že by druhá věta zmiňovaného odstavce mohla být vyčleněna do samostatného odstavce. Pokud by se přistoupilo k takové změně, tak by se rovnou naskytl příležitost pro podrobnější úpravu institutu žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti. Současné znění právní úpravy žádosti ve smyslu § 80 odst. 3 věty druhé SŘ totiž vyvolává řadu otázek, například ke kterému správnímu orgánu má být žádost podána, v jaké časové lhůtě má být podána nebo do kdy má nadřízený správní orgán o žádosti rozhodnout.

Ve správním soudnictví má osoba, která tvrdí, že je dotčena nečinností správního orgánu, k dispozici dva žalobní typy - nečinnostní žalobu a zásahovou žalobu. Při mém bádání nad problematikou soudní ochrany proti nečinnosti správních orgánů jsem se často setkával s názory,

²⁹² Parlament České republiky. *Vládní návrh - správní řád*. Sněmovní tisk č. 1070, Poslanecká sněmovna, 3. volební období 1998 - 2002. [online]. 2001. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=1070&CT1=0>.

²⁹³ Adamec, M. *Nečinnost v řízení před správními orgány*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2024, s. 39-46.

že úprava v soudním řádu správním se nejeví příliš systematicky a přehledně, a to zejména ve vztahu k osobám bez hlubší odborné znalosti.²⁹⁴ V praxi se totiž nezdá stávat, že není zcela jasné, který žalobní typ má žalobce správně použít. Typicky to bude např. tehdy, pokud žalobce bude brojít proti nečinnosti, soud však tuto „nečinnost“ vyhodnotí jako zásah (nebo naopak).²⁹⁵ Problém volby nesprávného žalobního typu byl do jisté míry vyřešen rozsudkem RS NSS, č. j. 7 As 155/2015-160, ze dne 21.11.2017, z jehož bodu 62 vyplývá, že „... žalobce nemůže mít újmu z toho, že omylem zvolil nesprávný žalobní typ (...) V takovém případě musí být žalobce poučen o tom, že soud odlišně hodnotí povahu úkonu či nečinnosti správního orgánu, které mají být soudem přezkoumány, a vyzván, aby tomu přizpůsobil obsah žaloby.“²⁹⁶ Nepřehledný systém žalobních typů však stále může generovat určitou neefektivnost, neboť omyl žalobce v žalobním typu vyžaduje procesní zhojení, což odsouvá poskytnutí soudní ochrany v čase. Nejjednodušším řešením by byla novelizace soudního řádu správního, která by rozšířila aplikovatelnost nečinnostní žaloby, čímž by se pokryly všechny formy nečinnosti správních orgánů. Podrobné parametry tohoto řešení však pochopitelně vyžadují rozsáhlejší rozbor.²⁹⁷

V oddíle věnujícímu se podmínce bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany jsem zmínil stanovisko RS NSS, dle kterého je účastník povinen vyčerpat prostředek ochrany proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 SŘ před podáním nečinnostní žaloby i za situace, kdy se domáhá ochrany proti nečinnosti ústředního správního úřadu. S uvedeným závěrem se neztotožňuji a souhlasím s odlišným stanoviskem J. Baxy. Ten v odlišném stanovisku uzavírá, že „...vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu by nemělo být podmínkou řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti podle § 79 s. ř. s. v případě, že k rozhodnutí ve věci je příslušný ústřední správní úřad.“ Rozhodnutí, zda podat žádost, by mělo být na uvážení účastníka, jelikož by neměl být nucen podávat žádost v situaci, kdy je z okolností zjevné, že by šlo o postup ryze formální, který by ochranu práv nezajistil.²⁹⁸

²⁹⁴ Svoboda, T., Halml, F., Hejč, D., Hrubešová, S., Skládalová, D. *Žalobní typy ve správním soudnictví - aktuální otázky*. [Systém ASPI]. Masarykova Univerzita [cit. 2024-12-14]. ASPI_ID MN1055CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

²⁹⁵ Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-12-14]. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

²⁹⁶ Usnesení RS NSS ze dne 17.9.2019, č. j. 1 As 436/2017-43.

²⁹⁷ Svoboda, T., Halml, F., Hejč, D., Hrubešová, S., Skládalová, D. *Žalobní typy ve správním soudnictví - aktuální otázky*. [Systém ASPI]. Masarykova Univerzita [cit. 2024-12-14]. ASPI_ID MN1055CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

²⁹⁸ Usnesení RS NSS ze dne 20.5.2014, č. j. 8 Ans 2/2012-278.

Závěr

Tématem diplomové práce byla ochrana proti nečinnosti ve správním řádu a v soudním řádu správním. S ohledem na stručnou právní úpravu, která se otázkám ochrany proti nečinnosti věnuje, by se mohlo zdát, že jde o téma jednoduché. Ve správním řádu je tato problematika v zásadě upravena pouze v jednom ustanovení a také soudní řád správní jí věnuje omezený prostor. Tato stručná úprava dle mého názoru vyvolává celou řadu otázek. Těmto nejasnostem spojeným s nečinností veřejné správy se proto věnuje rozsáhlá a stále se vyvíjející judikatura.

Nečinnost je tématem, které je stále aktuální, přičemž tento problém v praxi nadále přetrvává. Nezákonná nečinnost dokonce představuje jedno z nejčastějších pochybení správních úřadů.

Cílem diplomové práce bylo poskytnout komplexní přehled právní úpravy prostředků ochrany před nečinností veřejné správy, se zaměřením na prostředky ochrany dle správního řádu a soudního řádu správního. Dále bylo cílem vyhodnotit současnou právní úpravu a zamyslet se nad návrhy *de lege ferenda*, které by byly pro systém ochrany před nečinností přínosné.

Diplomová práce se nejdříve věnovala úvodnímu vymezení problematiky nečinnosti ve veřejné správě. Stručně byl vysvětlen pojem veřejné správy, jako činnosti spočívající v realizaci veřejnoprávních cílů a úkolů ve veřejném zájmu. Další část se zaměřila na pojmy nečinnost a nezákonná nečinnost a následně byla přiblížena problematika základních zásad činnosti orgánů veřejné správy ve vztahu k nečinnosti.

V další kapitole byl vymezen pojem právní ochrany před nezákonnou nečinností veřejné správy a shrnuty základní právní nástroje, které lze využít k ochraně před nečinností veřejné správy.

Co se týče právní úpravy ochrany proti nečinnosti obsažené ve správním řádu, nejdříve byla vysvětlena právní úprava lhůt. Následně byla přiblížena úprava ochrany před nečinností podle § 80 SŘ, která je poskytována z moci úřední a na základě žádosti účastníka. Také byl poskytnut výklad k jednotlivým opatřením proti nečinnosti. Na závěr bylo stručně zmíněno několik dalších institutů obsažených ve správním řádu, které do jisté míry také přispívají k ochraně před nečinností veřejné správy.

Pokud jde o právní úpravu ochrany proti nečinnosti správního orgánu ve správním soudnictví, důkladně byly rozebrány dva žalobní typy, které má účastník, jenž tvrdí, že byl dotčen nečinností správního orgánu, k dispozici. Pozornost byla věnována zejména nečinnostní žalobě, kterou se lze domáhat vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Stručně byla zmíněna i zásahová žaloba, která je způsobilá poskytnout ochranu i v jiných případech.

V poslední kapitole diplomové práce pak byla vyhodnocena současná právní úprava a byly navrženy určité změny, které by *de lege ferenda* mohly být přínosné pro systém ochrany proti nečinnosti.

Lze uzavřít, že, i když je právní úprava ochrany proti nečinnosti ve správním řádu a soudním řádu správním poněkud stručná, tak bych ji označil za povedenou. Případné nedostatky jsou vyvažovány judikaturou správních soudů. Dle mého názoru by si však vybrané téma zasloužilo větší pozornost odborné veřejnosti, jelikož odborná literatura se až na výjimky problematice komplexněji nevěnuje.

Seznam zkratek

EU - Evropská unie

ESLP - Evropský soud pro lidská práva

KS - krajský soud

LZPS / Listina - ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

NS - Nejvyšší soud

NSS - Nejvyšší správní soud

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

RS NSS - rozšířený senát Nejvyššího správního soudu

SFEU - Smlouva o fungování Evropské unie

SŘ / správní řád - zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

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

Úmluva - úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

ÚS - Ústavní soud

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

Seznam použitých zdrojů

1. Monografie a sborníky

- Adamec, M. *Nečinnost v řízení před správními orgány*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2024.
- Blažek, T., Jirásek, J. a kol. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.
- Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012.
- Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu*. 1. vyd. Praha: Linde, 2005.
- Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.
- Hendrych, D. a kol. *Správní věda. Teorie veřejné správy*. 4. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2014.
- Jemelka, L., Pondělníčková, K., Bohadlo, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.
- Jemelka, L., Pondělníčková, K., Bohadlo, D. *Správní řád. Komentář*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023.
- Kadečka, S. a kol. *Nečinnost ve veřejné správě: Sborník z mezinárodní konference*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv a Wolters Kluwer, 2012.
- Kopecný, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021.
- Kühn, Z. *Aplikace práva ve složitých případech (k úloze právních principů v judikatuře)*. Karolinum, 2002.
- Pošvár, J. *Obecné pojmy správního práva*. Brno: ČSAS Právník, 1946.
- Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020.
- Pražák, J. *Rakouské právo veřejné. Díl druhý: právo správní*. Praha: Jednota právnická, 1906.
- Průcha, P. *Správní právo - obecná část*. 8. vydání. Brno: Doplněk, 2012.
- Průcha, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017.
- Skulová, S. a kol. *Správní právo procesní*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017.
- Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013.

2. Internetové zdroje

- Fiala, Z., Frumarová, K., Vetešník, P. a kol. *Správní řád: Praktický komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI_ID KO500_p12004CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.
- Halml, F. *Nečinnost a nezákonný zásah ve veřejné správě - rozdílné kategorie, či nikoliv?* Časopis pro právní vědu a praxi. Brno: Masarykova univerzita. [online]. Dostupné z: <https://is.muni.cz/publication/1498976/11561-21806-1-PB.pdf>
- Hrabák, J. a kol. *Správní řád: Výkladové poznámky*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI_ID KO5002004CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.
- Kolman, P. *Vybrané aspekty ochrany před nečinností ve správním procesu*. Bulletin advokacie, 2011. [online]. Dostupné z: https://advokatnidenik.cz/wp-content/uploads/BA_7-8_2011_web.pdf.

Kopecký, M., Staša, J. a kol. *Správní řád: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI_ID KO500_p22004CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

Parlament České republiky. *Vládní návrh - správní řád*. Sněmovní tisk č. 1070, Poslanecká sněmovna, 3. volební období 1998 – 2002, [online]. 2001. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=1070&CT1=0>.

Potěšil, L. *Dobrá správa v dokumentech Rady Evropy*. 2008. [online]. Dostupné na: <https://mv.gov.cz/clanek/dobra-sprava-v-dokumentech-rady-evropy.aspx>.

Principy dobré správy. Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci, konané 22.3.2006. Brno: MU, 2006. [online]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/dokument/principy_d_spravy_konference/.

Průcha P. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. [Systém ASPI]. Nakladatelství Leges. ASPI_ID KO500I2004CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

Svoboda, T., Halml, F., Hejč, D., Hrubešová, S., Skládalová, D. *Žalobní typy ve správním soudnictví - aktuální otázky*. [Systém ASPI]. Masarykova Univerzita. ASPI_ID MN1055CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

Ústav státu a práva Akademie věd České republiky. [online]. Dostupné z: <https://www.ilaw.cas.cz/casopisy-a-knihy/casopisy/casopis-pravnik/archiv/2021/2021-7.html?a=3588>.

3. Ostatní zdroje

Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2006. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007.

Doporučení Rec(2007) Výboru ministrů Rady Evropy o dobré správě, ze dne 20.6.2007.

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

4. Právní předpisy

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

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

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

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

Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění zákona č. 226/2002 Sb.

Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů.

5. Judikatura

Nález ÚS ze dne 25.9.1997, sp. zn. IV. ÚS 114/96.

Nález ÚS ze dne 17.12.1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97.

Nález ÚS ze dne 25.5.1999, sp. zn. IV. ÚS 158/99.
Nález ÚS ze dne 21.6.2001, sp. zn. III. ÚS 738/2000.
Nález ÚS ze dne 27.6.2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99.
Nález ÚS ze dne 4.8.2004, sp. zn. I. ÚS 296/04.
Nález ÚS ze dne 9.9.2004, sp. zn. III. ÚS 95/04.
Nález ÚS ze dne 11.5.2005, sp. zn. II. ÚS 487/03.
Nález ÚS ze dne 14.7.2020, sp. zn. Pl. ÚS 25/19.
Nález ÚS ze dne 24.8.2021, sp. zn. IV. ÚS 3523/20.
Rozsudek NSS ze dne 25.11.2003, č. j. 5 As 21/2003-40.
Rozsudek NSS ze dne 30.9.2004, č. j. 7 Afs 33/2003-80.
Rozsudek NSS ze dne 21.10.2004, č. j. 2 A 11/2002-227.
Rozsudek NSS ze dne 4.11.2004, č. j. 3 Ans 2/2004-60.
Rozsudek NSS ze dne 15.12.2004, č. j. 2 Ans 4/2004-116.
Rozsudek NSS ze dne 17.3.2005, sp. zn. 2 Aps 1/2005.
Rozsudek NSS ze dne 17.3.2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65.
Rozsudek NSS ze dne 12.6.2006, č. j. 8 Ans 3/2005-107.
Rozsudek NSS ze dne 1.8.2007, č. j. 1 Ans 3/2007-235.
Rozsudek NSS ze dne 19.9.2007, sp. zn. 9 Aps 1/2007.
Rozsudek NSS ze dne 18.10.2007, č. j. 7 Ans 1/2007-100.
Rozsudek NSS ze dne 14.11.2007, č. j. 1 Ans 5/2007-195.
Rozsudek NSS ze dne 29.11.2007, č. j. 3 Ans 3/2007-61.
Rozsudek NSS ze dne 13.12.2007, sp. zn. 8 Aps 1/2006.
Rozsudek NSS ze dne 16.1.2008, č. j. 3 Aps 3/2006-54.
Rozsudek NSS ze dne 17.1.2008, č. j. 1 Aps 3/2006-69.
Rozsudek NSS ze dne 11.9.2008, č. j. 1 As 30/2008-49.
Rozsudek NSS ze dne 2.10.2008, č. j. 3 Aps 5/2008-282.
Rozsudek NSS ze dne 21.10.2008, č. j. 8 As 47/2005-86.
Rozsudek NSS ze dne 15.10.2009, č. j. 3 Aps 8/2009-37.
Rozsudek NSS ze dne 11.3.2010, č. j. 5 Ans 2/2010-127.
Rozsudek NSS ze dne 2.12.2010, č. j. 5 Ans 11/2010-104.
Rozsudek NSS ze dne 17.12.2010, č. j. 4 Aps 2/2010-44.
Rozsudek NSS ze dne 16.11.2011, č. j. 5 Aps 6/2011-85.
Rozsudek NSS ze dne 25.11.2011, č. j. 2 Ans 11/2011-95.
Rozsudek NSS ze dne 10.12.2012, č. j. 2 Ans 14/2012-41.
Rozsudek NSS ze dne 18.12.2012, č. j. 9 Ans 16/2012-84.
Rozsudek NSS ze dne 27.2.2013, č. j. 5 Aps 5/2010-293.
Rozsudek NSS ze dne 14.1.2014, sp. zn. 7 ans 10/2012.
Rozsudek NSS ze dne 27.3.2014, č. j. 4 Aps 7/2013-25.
Rozsudek NSS ze dne 20.5.2014, č. j. 8 Ans 2/2012-278.
Rozsudek NSS ze dne 28.5.2014, č. j. 1 Afs 60/2014-48.
Rozsudek NSS ze dne 12.5.2016, č. j. 5 As 155/2015-35.
Rozsudek NSS ze dne 25.5.2016, č. j. 5 As 9/2015-59.
Rozsudek NSS ze dne 26.5.2016, č. j. 9 As 53/2016-22.
Rozsudek NSS ze dne 30.8.2018, č. j. 4 As 6/2018-26.

Rozsudek NSS ze dne 27.11.2019, č. j. 9 As 101/2019-42.
Rozsudek NSS ze dne 31.1.2024, č. j. 2 As 249/2022-31.
Usnesení NSS ze dne 8.4.2003, č. j. Na 249/2003-9.
Rozsudek RS NSS ze dne 21.7.2009, sp. zn. 6 Ads 88/2006.
Rozsudek RS NSS ze dne 25.5.2016, č. j. 5 As 9/2015-59.
Rozsudek RS NSS ze dne 21.11.2017, č. j. 7 As 155/2015-160.
Rozsudek RS NSS ze dne 26.3.2021, č. j. 6 As 108/2019-39.
Rozsudek RS NSS ze dne 2.2.2023, č. j. 2 As 21/2020-34.
Usnesení RS NSS ze dne 15.8.2006, č. j. 8 Ans 1/2006-135.
Usnesení RS NSS ze dne 24.4.2007, č. j. 2 Ans 3/2006-49.
Usnesení RS NSS ze dne 16.11.2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98.
Usnesení RS NSS ze dne 18.9.2012, č. j. 2 As 86/2010-76.
Usnesení RS NSS ze dne 20.5.2014, č. j. 8 Ans 2/2012-278.
Usnesení RS NSS ze dne 17.9.2019, č. j. 1 As 436/2017-43.
Rozsudek NS ze dne 10.12.2013, sp. zn. 32 Cdo 2484/2012.
Rozsudek NS ze dne 30.7.2015, sp. zn. 30 Cdo 530/2014.
Rozsudek KS v Brně ze dne 2.11.2016, č. j. 62A 56/2015-75.
Usnesení KS v Brně ze dne 21.12.2015, č. j. 30 A 143/2015-115.
Usnesení KS v Ústí nad Labem ze dne 22.3.2023, č. j. 141 A 36/2022-43.
Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30.1.2007, č. j. 9 Ca 71/2006-62.

Ochrana proti nečinnosti ve správním řádu a v soudním řádu správním

Abstrakt

Tato diplomová práce je věnována tématu ochrany proti nečinnosti ve správním řádu a v soudním řádu správním. Nezákonná nečinnost představuje závažný a nežádoucí jev, který je v rozporu se samotným smyslem existence veřejné správy. V aplikační praxi je nezákonná nečinnost poměrně běžným jevem, který je způsobilý zasáhnout do práv konkrétních adresátů veřejné správy. Z toho důvodu by měl právní řád zajistit existenci efektivního a funkčního systému ochranných prostředků, které by zaručily ochranu před tímto jednáním.

Cílem práce je poskytnout komplexní přehled právní úpravy prostředků ochrany před nečinností veřejné správy, se zaměřením na prostředky ochrany dle správního řádu a soudního řádu správního. Dílčím cílem je vyhodnocení současné právní úpravy a zamyšlení se nad návrhy *de lege ferenda*, které by mohly být pro systém ochrany před nečinností přínosné.

K analýze problematiky jsou především užity poznatky, které byly získány z odborné literatury, právních předpisů, odborných článků a judikatury českých soudů.

Práce je členěna do pěti kapitol. Na počátku práce jsou vymezeny pojmy veřejné správy, nečinnosti a nezákonné nečinnosti. Následně jsou zmíněny základní zásady činnosti orgánů veřejné správy a jejich vztah k nečinnosti. V druhé kapitole je stručně pojednáno o pojmu právní ochrany před nezákonnou nečinností veřejné správy a jsou zde shrnuty základní právní nástroje, které lze využít k ochraně před nečinností veřejné správy. Třetí kapitola rozebírá právní úpravu ochrany před nečinností ve správním řádu, kdy je pozornost věnována především ustanovení § 80 SŘ. V další kapitole je popsána ochrana před nečinností správních orgánů poskytovaná ve správním soudnictví. Závěrečná, pátá kapitola obsahuje vyhodnocení řešené problematiky a úvahy *de lege ferenda*, včetně návrhů na možná zlepšení právní úpravy.

Klíčová slova:

nečinnost, správní orgán, ochrana před nečinností

Protection against Inaction in the Administrative Code and the Administrative Procedure Code

Abstract

This thesis is devoted to the topic of protection against inaction in the Administrative Code and the Administrative Procedure Code. Unlawful inaction is a serious and undesirable phenomenon that contradicts the very purpose of the existence of public administration. In application practice, unlawful inaction is a relatively common phenomenon which is capable of affecting the rights of specific addressees of public administration. For that reason, the legal order should ensure the existence of an effective and functional system of safeguards to guarantee protection against such conduct.

The aim of the thesis is to provide a comprehensive overview of the legal regulation of the means of protection against public administration inaction, with a focus on the means of protection under the Administrative Code and the Administrative Procedure Code. A sub-objective is to evaluate the current legislation and to reflect on *de lege ferenda* proposals that could be beneficial for the system of protection against inaction.

The analysis of the issue is mainly based on the knowledge obtained from the literature, legal regulations, expert articles and case law of the Czech courts.

The thesis is divided into five chapters. At the beginning of the thesis, the concepts of public administration, inactivity and illegal inactivity are defined. Subsequently, the basic principles of the activity of public administration bodies and their relation to inactivity are mentioned. The second chapter briefly discusses the concept of legal protection against unlawful public administration inaction and summarises the basic legal instruments that can be used to protect against public administration inaction. The third chapter analyses the legal regulation of protection against inaction in the Administrative Procedure Code, with particular attention to the provisions of Section 80 of the Administrative Code. The next chapter describes the protection against inaction of administrative authorities provided in the administrative justice system. The final chapter, chapter 5, contains an evaluation of the issues addressed and *de lege ferenda* considerations, including suggestions for possible improvements to the legal regulation.

Keywords:

Inaction, Administrative Authority, Protection Against Inactivity