

**UNIVERZITA KARLOVA**

**Právnická fakulta**

**Lukáš Koudele**

**Ochrana před průtahy ve správním řízení a v  
řízení před správními soudy**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. David Kryška, Ph.D.

Katedra: Správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 29.5.2018

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval 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 476.645 znaků včetně mezer.

Lukáš Koudele

V Praze dne 29.5.2018

## Obsah

Úvod .....	1
1. Společná východiska pro průtahy ve správním řízení i v řízení před správními soudy	4
1.1. Zásada projednání věci bez zbytečných průtahů .....	4
1.2. Lhůty obsažené v procesních předpisech vztahujících se na správní řízení a řízení před správními soudy .....	9
1.3. Kritéria zkoumání přiměřenosti délky řízení .....	10
1.4. Prostředky ochrany proti nečinnosti .....	14
2. Průtahy ve správním řízení .....	15
2.1. Zásada rychlosti .....	15
2.2. Lhůty na vydání rozhodnutí ve správním řízení .....	16
2.2.1. Počátek plynutí lhůty pro vydání rozhodnutí .....	18
2.2.2. Vydání rozhodnutí bez zbytečného odkladu .....	22
2.2.3. Základní nepřekročitelná lhůta pro vydání rozhodnutí .....	28
2.2.4. Prodloužená nepřekročitelná lhůta k vydání rozhodnutí .....	29
2.2.5. Limitované prodloužení lhůty .....	31
2.2.6. Nelimitované prodloužení lhůty .....	34
2.2.7. Přerušení řízení .....	38
2.2.8. Konec lhůty pro vydání rozhodnutí .....	46
2.2.9. Lhůty pro vydání rozhodnutí v odvolacím řízení .....	57
2.2.10. Lhůty pro vydání rozhodnutí v případě zrušení rozhodnutí ve věci .....	64
2.2.11. Lhůty pro vydání rozhodnutí ve věci v případě společného řízení .....	66
2.3. Prostředky ochrany proti nečinnosti správního orgánu .....	67
2.3.1. Vyloučení možnosti ochrany před nečinností .....	67
2.3.2. Opatření proti nečinnosti správního orgánu dle správního řádu .....	72
2.3.3. Žaloba na ochranu proti nečinnosti .....	84
2.3.4. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem .....	106
2.4. Zákon o svobodném přístupu k informacím .....	108
2.4.1. Nastoupení předvídaných účinků písemností ve vztahu k jejich adresátovi .....	110
2.4.2. Stížnost na postup povinného subjektu .....	114
2.4.3. Soudní ochrana před nečinností .....	126
3. Řízení před správními soudy .....	129
3.1. Lhůty stanovené v soudním řádu správním .....	129
3.2. Prostředky ochrany proti průtahům .....	132

3.3. Kritéria zkoumaná při rozhodování o návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu .....	135
3.3.1. Složitost věci .....	136
3.3.2. Význam předmětu řízení pro účastníka .....	138
3.3.3. Postup účastníků řízení .....	139
3.3.4. Postup soudu .....	140
3.3.5. Odraz kritérií v odůvodnění rozhodnutí o návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu Nejvyšším správním soudem .....	150
Závěr .....	152
Seznam použitých zdrojů .....	163
Název diplomové práce v českém jazyce, abstrakt v českém jazyce a 3 klíčová slova v českém jazyce .....	170
Název diplomové práce v anglickém jazyce, abstrakt v anglickém jazyce a 3 klíčová slova v anglickém jazyce .....	171

## **Poděkování**

Děkuji tímto JUDr. Davidovi Kryskovi, Ph.D., vedoucímu mé diplomové práce, za cenné rady, věcné připomínky a vstřícnost při konzultacích a odborné vedení při vypracování diplomové práce.

## Úvod

Jak už název této práce napovídá, budu se v ní zabývat průtahy, a to průtahy ve správním řízení a v řízení před správními soudy, zejména nástroji na ochranu před nimi. Toto téma jsem si vybral z důvodu mých četných zkušeností zejména s těmito typy řízení, s průtahy v nich a s nástroji, které by měly vést k jejich odstranění. Toto téma považuji za velmi důležité, jelikož průtahy jsou velkým problémem jak ve správním řízení, tak v řízení před správními soudy, které je dokonce soudním odvětvím s nejdělsí průměrnou délkou řízení. To je nemilé zejména v situaci, kdy se před pomalými správními soudy domáhá účastník správního řízení ochrany proti nečinnosti správního orgánu. Nežřídko to skončí tak, že si účastník správního řízení bude muset v řízení na ochranu proti nečinnosti správního orgánu stěžovat na průtahy správního soudu, který má řešit průtahy správního orgánu, a to prostřednictvím návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu, což je nástroj s velmi diskutabilní efektivitou.

Já sám vím, o čem píši, neboť dosud jsem účastníkem správního řízení, na které se vztahují obecné lhůty pro vydání rozhodnutí v jednom stupni (maximálně třicetidenní, při splnění určitých podmínek šedesátidenní) a toto řízení již aktuálně trvá osmým rokem, a to přes to, že se snažím aktivně využívat všech prostředků obrany proti nečinnosti, na které se však správní orgány většinou nenamáhají reagovat a soudy jsou zoufale pomalé a tudíž neefektivní. Na můj první vyhovující rozsudek ve věci žaloby na ochranu proti nečinnosti jsem například čekal zhruba dva a půl roku. Dlužno dodat, že ani takovou délku řízení neshledaly soudy v kompenzačním řízení za nepřiměřenou.

V rámci tohoto tématu chci rozebrat oba typy řízení z hlediska norem, které ukládají těmto orgánům činit úkony v určitém časovém rámci, neboť právě k ochraně jejich dodržování prostředky ochrany před průtahy směřují. Co se týká správního řízení, tomu se nechci věnovat v celé jeho rozmanitosti, neboť ta je téměř nekonečná a odlišnosti všech možných typů řízení a institutů není dle mého názoru vzhledem k jejich množství možné a ani příliš účelné postihnout. Vzhledem k tomu se ve vztahu ke správnímu řízení budu věnovat základnímu právnímu předpisu, správnímu řádu, a v jednotlivých pasážích budu pouze upozorňovat na nejčastější odchylky ve speciálních právních předpisech. Z důvodu zcela odlišné koncepce a velké specifčnosti řízení, zcela se vymykající běžným normám vztahujících se na postupy správních orgánů, se budu kromě zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů<sup>1</sup>, samostatně věnovat pouze zákonu č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů<sup>2</sup>, čímž zároveň malinko vykročím mimo téma, jelikož dle mého

---

<sup>1</sup> Dále jen „správní řád“.

<sup>2</sup> Dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“.

názoru řízení v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím není z teoretického hlediska správním řízením, ale řízením sui generis, na které se v určitých fázích použijí normy určené pro správní řízení.

Příslušné normy budu vykládat a aplikovat na některé situace, které dle mého názoru činí nebo mohou činit interpretační nebo aplikační potíže. Zejména chci blíže určit, jaký je časový rámec pro činění úkonů a k jakým úkonům se vztahuje. To stejné plánuji učinit s instituty, které mají za cíl před průtahy chránit. Ohledně těchto institutů či nástrojů ochrany není mým primárním cílem uvádět návod, jaké formální náležitosti má mít to které podání. Zabývat se chci především tím, na jaké případy tyto nástroje dopadají a co jimi lze dosáhnout.

Vše chci rozebírat výlučně svým pohledem. Mým cílem není odcitovat zákon a k tomu uvést několik judikатурních závěrů, ale, samozřejmě po studiu relevantní judikatury a odborné literatury, provést svůj vlastní výklad právních norem a pokud se bude odklánět od některých názorů uvedených v literatuře nebo v judikatuře, které jsou mi známy, tento odklon odůvodnit.

Můj postup je takový, že se snažím udělat si nejprve na právní normy, tedy na jejich interpretaci či aplikaci na hypotetickou situaci, svůj vlastní právní názor, který následně konfrontuji s judikaturou a literaturou a buď mě argumenty ve prospěch jiného právního názoru přesvědčí a tento vezmu za svůj, nebo nikoli a uvedu, z jakého důvodu se domnívám, že argumenty, pomocí kterých jsem dospěl ke svému právnímu názoru, oproti jiným obstojí.

Domnívám se, že tento postup interpretace je lepší než u většiny soudců (čest výjimkám) u kterých jsem vyzoroval, že si neudělají na interpretaci a aplikaci právních norem vlastní názor, ale nejprve si vyhledají více či méně případnou judikaturu a již nepřemýšlí, zda je tato judikatura správná a kolikrát v podstatě aplikují judikaturu, nikoli samotnou právní normu. Takový postup je sice jednodušší, ale ve svém důsledku je v rozporu s vázaností soudce zákonem a brání to vývoji judikatury a vůbec jakémukoli názorovému střetu<sup>3</sup>. Tento postup, který lze sledovat u všech soudních instancí, navíc ve svém důsledku vede k odklonu od právních norem, a to v důsledku tzv. vrstvení judikatury, kdy ve skutečnosti nevzniká judikatura zabývající se právními normami, ale zabývající se jinou judikaturou, čímž dochází k postupnému rozvíjení nikoli právní normy, ale argumentace původně na právní normě založené, což působí rozvoj judikatury mimo mantinely právní normy.

---

<sup>3</sup> V tomto ohledu jsou nežádoucím extrémem senáty Nejvyššího správního soudu s označením Aprk a Aprn, které řeší návrhy na určení lhůty k provedení procesního úkonu pro celé správní soudnictví a přes své odlišné označení jsou obsazené stejnými soudci, a to dokonce téměř od zavedení institutu návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu do právního řádu České republiky, což považuji za nepřijatelné z mnoha důvodů, které přesahují rámec této práce, každopádně to fakticky brání jakémukoli vývoji judikatury.

Tohoto přístupu, stejně jako bezmyšlenkovitého přejímání judikatury nebo odborných názorů, se chci vyvarovat a spíše podrobovat názory odborné literatury a judikatury kritice, stejně jako prostřednictvím názorů odborné literatury a judikatury poměřovat kritice mé vlastní názory, a poměřovat je mezi sebou.

V této práci tudíž chci provést vlastní výklad právní norem zabývajících se délkou řízení a instituty pro odstranění průtahů s jejich aplikací v situacích, které pokládám za problematické, se zohledněním názorů obsažených v odborné literatuře a judikatuře, tedy provést takový výklad a aplikaci, které jsou dle mého názoru správné, a to i přes to, že ustálená judikatura nebo odborná literatura, může zastávat názor jiný. Součástí tohoto přístupu je i upozorňování na rozporné názory obsažené v odborné literatuře a judikatuře a zaujetí stanoviska k nim. Ve vztahu k institutům sloužícím k odstranění průtahů považuji za stěžejní zhodnotit je z hlediska jejich efektivity.

Výstupem této práce budou závěry, zda je současná právní úprava vhodná, tedy zda ukládá správním orgánům ve správním řízení a správním soudům povinnost projednat věc ve lhůtě, kterou lze obecně považovat za akceptovatelnou a zejména zda se lze efektivně domoci nápravy v případě porušení zákonné povinnosti stanovené na ochranu proti průtahům, a to jak z hlediska mého vlastního výkladu, tak výkladu zastávaného v praxi.

Pokud dospěji k závěru o nevhodnosti právní úpravy v určitém směru, chci navrhnout její možné změny, které by mohly vést k lepšímu uspořádání právních vztahů a jejich ochraně.



## 1. Společná východiska pro průtahy ve správním řízení i v řízení před správními soudy

Řízení, ať už správní nebo před správními soudy, je procesním postupem, který je stanoven na ochranu subjektivních práv osob<sup>4</sup>. Tento postup je upraven v obecně závazných právních normách. Účelem těchto procesních postupů je rozhodnout o subjektivních právech a povinnostech účastníka řízení, tedy vydat rozhodnutí ve věci samé, neboli meritorní rozhodnutí, mohou však skončit i jiným rozhodnutím, tj. rozhodnutím, kterým se řízení končí, nejedná se však o rozhodnutí meritorní.

V rámci procesních předpisů upravujících řízení má dojít ke zjištění skutkového stavu, který lze podřadit pod určitou právní normu, a jehož výsledkem je akt, kterým se rozhoduje o subjektivních právech a povinnostech účastníka řízení. Tato právní úprava by nemusela plnit svůj účel, pokud by zároveň neobsahovala časový rámec, v jakém má být rozhodnuto, který zajišťuje, že řízení bude ukončeno některým ze zákonem stanovených způsobů. **Nebyla-li by totiž povinnost řízení v určitém čase ukončit, znamenalo by to, že by rozhodnuto být nikdy nemuselo, a celá procesní právní úprava by ztratila svůj smysl**, resp. zda řízení dojde do svého předpokládaného konce, by bylo na libovůli orgánu, který rozhoduje. Nemuselo-li by být řízení ukončeno, nebyla by zajištěna vynutitelnost práv a povinností, která je realizována prostřednictvím aktů orgánů veřejné moci. Mimo výše zmíněnou funkci, tedy zajištění smyslu procesní právní úpravy, je další funkcí stanovení časového rámce na rozhodnutí, aby účastník řízení nebyl po nepřiměřeně dlouhou dobu v nejistotě ohledně výsledku řízení, které může mít významný dopad na jeho život.

### 1.1. Zásada projednání věci bez zbytečných průtahů

K zajištění rozhodnutí v jakémkoli řízení v určitém časovém rámci slouží právo na rozhodnutí věci bez zbytečných průtahů. Toto právo je zakotveno v ústavním pořádku, konkrétně v čl. 38 odst. 2 Usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky<sup>5,6</sup> na

---

<sup>4</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 149, 150. ISBN 978-80-7273-166-4 a srov. ustanovení § 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“).

<sup>5</sup> Dále jen „Listina základních práv a svobod“

<sup>6</sup> Srov. „Každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Veřejnost může být vyloučena jen v případech stanovených zákonem.“

mezinárodní úrovni pak v čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod<sup>7,8</sup>, která se vztahuje i na Českou republiku.

Ústavní soud dává rovnítko mezi povinností projednat věc bez zbytečných průtahů a povinností projednat věc v přiměřené lhůtě<sup>9</sup>. Tak tomu samozřejmě být musí, neboť co je přiměřené je stanoveno zákonem a přiměřená lhůta tudíž nemůže být delší, než lhůta vymezená termínem „bez zbytečných průtahů“. Pokud se tedy používají termíny „lhůta bez zbytečných průtahů“ a „přiměřená lhůta“, jedná se o jedno a to samé.

Nesouhlasím však s tím, aby byla směřována povinnost projednat věc bez zbytečných průtahů ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod s právem na projednání věci v přiměřené lhůtě ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Termín „přiměřená lhůta“ ve smyslu Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, byl totiž definován Evropským soudem pro lidská práva a co je pro tento soud ještě přiměřené, nemusí být přiměřené z hlediska práva České republiky. Ostatně, Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, podobně jako každá jiná lidskoprávní mezinárodní smlouva, stanoví pouze minimální standardy a rozhodně nebrání členským státům, aby stanovila přísnější pravidla pro posuzování přiměřenosti délky řízení, resp. aby stanovila výhodnější práva<sup>10</sup>. Může tudíž být jako porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě shledáno orgány strany (tj. státy) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod i jednání, které Evropský soud pro lidská práva nepovažuje za porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě. Ústavní soud však bohužel v těchto věcech aplikuje pravidla vytvořená Evropským soudem pro lidská práva, aniž by zohledňoval legislativu České republiky, zejména obsah termínu „bez zbytečných průtahů“. Dle mého názoru je povinnost projednat věc „bez zbytečných průtahů“ přísnější, než obsah termínu „přiměřená lhůta“, jak ho vymezil Evropský soud pro lidská práva.

Ani dosah obou norem není stejný. Čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod se vztahuje pouze na řízení probíhající před soudem, pokud rozhoduje o jeho

---

<sup>7</sup> Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod byla publikována ve Sdělení č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících

<sup>8</sup> Srov. „Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu.“

<sup>9</sup> Srov. nález Ústavního soudu sp. zn. III.ÚS 1094/09 ze dne 23.09.2009, nález Ústavního soudu sp.zn. IV.ÚS 391/07 ze dne 7. 8. 2007 nebo nález Ústavního soudu sp.zn. IV.ÚS 2519/07 ze dne 23.1.2008

<sup>10</sup> Srov. nález Ústavního soudu sp.zn. Pl.ÚS 5/12 ze dne 31.1.2012: „Ústavní soud toliko připomíná a opakuje, že jejich tenorem je respektování ústavního principu rovnosti, tj. vyloučení neodůvodněné nerovnosti, v daném případě mezi občany České republiky. Již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 31/94 ze dne 24. 5. 1995 (N 25/3 SbNU 175; 164/1995 Sb.) Ústavní soud deklaroval akceptaci mezinárodně uznávané zásady, dle které ratifikací mezinárodních smluv nejsou dotčena výhodnější práva, ochrana a podmínky poskytované a zaručené vnitrostátním zákonodárstvím.“

občanských právech a závazcích. Pro přesnější představu, v anglickém (autentickém) znění se jedná o termíny „tribunal“ (v české verzi „soud“) a „civil rights and obligations“ (v české verzi „občanská práva a závazky“, někdy též překládáno jako „civilní práva a závazky“). Tyto pojmy však jsou a musí být vykládány autonomně a obsah těchto pojmů tudíž nemůže být stejný, jako ve vnitrostátním právním řádu (což je dáno nutností jednotného výkladu, který by nebyl možný, zohledňovalo by se vnitrostátní chápání těchto termínů, s ohledem na rozdíly v právní terminologii signatářských států).

Nepovažuji za nutné podrobně rozebírat judikaturu Evropského soudu pro lidská práva v těchto věcech, pouze uvedu, že termín „tribunal“ je širší, než tuzemský termín „soud“ a mohou pod něho spadat i některé správní orgány, pokud vyhovují materiálním znakům vymezených Evropským soudem pro lidská práva. Stejně tak termín „civil rights and obligations“ překračuje hranice civilního práva, jak je chápáno v zákonodárství České republiky, tudíž zasahuje i do tuzemského práva veřejného. Je však zřejmé, že pod dosah čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod nelze podřadit veškerá řízení probíhající před správními orgány či správními soudy.

Ústavní soud vykládá termín „bez zbytečných průtahů“ dle mého názoru nikoli podle svého skutečného obsahu, ale pouze tak, aby nebyla založena mezinárodněprávní odpovědnost České republiky.

Takový orgán, který právo vykládá tak, aby neuškodil určitému subjektu, k čemuž se Ústavní soud výslovně hlásí např. v odst. 17 nálezu Ústavního soudu sp.zn. I.ÚS 2427/11 ze dne 15.2.2012<sup>11</sup>, dle mého názoru nemůže být považován za nestranný, pokud je účastníkem řízení stát či státní orgán, resp. nemohou být ze nepodjaté považování soudci, kteří takový názor zastávají.

Jsem tudíž názoru, že termín „bez zbytečných průtahů“ musí být vykládán zcela autonomně a nezávisle na mezinárodních smlouvách, kterými je Česká republika vázána, jelikož z něho vyplývá přísnější lhůta pro projednání soudních věcí, než jak ji pojímá Evropský soud pro lidská práva. Ostatně nelze vykládat termín „bez zbytečného odkladu“ ve smyslu „přiměřené lhůty“ dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jelikož v takovém případě by tato mezinárodní smlouvy paradoxně zhoršovala práva zaručená vnitrostátním zákonodárstvím, jelikož by vedla k méně příznivému výkladu.

---

<sup>11</sup> Srov. „Ústavní soud však nemá jiného nástroje k zajištění ochrany základních práv jednotlivců než rozhodnutí v individuální věci, jímž současně toliko apeluje na příslušné orgány reprezentující státní moc, aby zásahy do základních práv byly odstraněny a eliminovány ... Ústavní soud u vědomí neefektivity svého rozhodnutí je přesto činí, protože v opačném případě by mohl přispět k mezinárodněprávní odpovědnosti České republiky“

Blíže toto rozebírat nepovažuji za nutné s ohledem na to, že přísnější kritéria pro stanovení přiměřené délky řízení či délky pro provedení jednotlivých úkonů v řízení obsahuje čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, který se aplikuje jak na řízení správní, tak soudní. Porušení čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod tudíž nemusí nutně znamenat porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, avšak porušení povinnosti projednat věc v přiměřené lhůty ve smyslu Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod bude zároveň znamenat porušení čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

V rámci odborné literatury a judikatury není sporu ohledně toho, zda se čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod vztahuje na soudy. To se však nedá uvést ve vztahu ke správním orgánům. Například Baňouch k čl. 38 Listiny základních práv a svobod uvedl, že i když to není výslovně stanoveno, „je zjevné, že též druhý odstavec se vztahuje především na soudní řízení, neboť veřejnost jednání je znakem odlišujícím řízení před orgánem moci soudní do řízení před ostatními orgány veřejné moci, především před orgánem moci výkonné (typicky správní řízení)“<sup>12</sup>. Z tohoto názoru vycházel i Nejvyšší soud v rozsudku sp.zn. 30 Cdo 344/2014 ze dne 29.9.2015, který na jeho podkladě dospěl k závěru, že na správní řízení se čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod nevztahuje. Tento názor však koliduje s (bohužel blíže neodůvodněným) názorem Ústavního soudu, dle kterého se **čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod vztahuje i na správní řízení**<sup>13</sup>.

Na tomto místě se jednoznačně musím přiklonit k závěru Ústavního soudu, byť mi není známo, jakým způsobem k němu dospěl. K tomu mě vedou následující důvody. Čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod je systematicky zařazen do její hlavy páté, nazvané „Právo na soudní a jinou právní ochranu“. Z toho vyplývá, že práva tam uvedená se vztahují na jakákoli řízení, v nichž se určitá osoba domáhá svých práv před jakýmkoli orgánem, samozřejmě pokud není u konkrétního ustanovení uvedeno jinak. Tak tomu v případě čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod není.

Opak nelze dovodit ani z čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a toho, že ten se týká pouze soudů, jelikož odst. 1 má s odstavcem 2 společné jen to, že je součástí stejného článku. Nijak však na něho nenavazuje.

---

<sup>12</sup> *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), s 787. ISBN 978-80-7357-750-6

<sup>13</sup> Srov. odst. 10 a 11 nálezu Ústavního soudu sp.zn. IV.ÚS 391/07 ze dne 7.8.2007 nebo nález Ústavního soudu sp.zn. II.ÚS 225/01 ze dne 4.7.2001

Nezbytnost aplikace zásady projednání věci bez zbytečných průtahů i na správní řízení jasně vyplývá i z čl. 36 odst. 1 listiny základních práv a svobod, podle kterého má každý právo na to, aby se domáhal svého práva u soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Pokud by se totiž na ústavní úrovni na správní řízení nevztahovalo žádné právo zakotvující časový rámec na projednání věci, nemusel by mít správní orgán povinnost rozhodnout, resp. minimálně na ústavní úrovni by takové právo neexistovalo, čili by správní orgán nemusel ve věci rozhodnout a svého práva by se tudíž účastník řízení nemohl domoci, což by učinilo z čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod reálně zbytečné ustanovení (alespoň ve vztahu ke správním orgánům).

Nestanoví-li zákon jinak a nejede-li o základní právo či svobodu podle Listiny základních práv a svobod, má navíc každý právo obrátit se na soud, aby přezkoumal rozhodnutí správního orgánu. Pokud by však neexistovala ve správním řízení povinnost rozhodnout v určitém časovém rámci, neměl by správní orgán žádnou povinnost věc rozhodnout, čímž by právo na přezkoumání rozhodnutí fakticky odejmul. Navíc nelze uvést, že by práva, o které jde u soudu, byla a priori pro účastníka řízení důležitější než práva, o kterých rozhoduje správní orgán. Bylo by pak obtížně zdůvodnitelné, proč by některé osoby neměly právo na projednání věci bez zbytečných průtahů jen proto, že zákon svěřuje rozhodování o určitých právech správnímu orgánu.

Nad rámec nezbytného uvádím, že při ochraně svého práva má každý právo na všechna práva uvedená v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, avšak nikde není uvedeno, že to musí být ve všech fázích řízení směřujícího k ochraně tohoto práva. Tam, kde existuje právo na přezkoumání rozhodnutí správního orgánu, budou tato práva zaručena ve fázi soudního řízení a tam, kde zákon přezkoumání správního rozhodnutí neumožňuje, musí být tato práva zaručena už v řízení před správním orgánem. Jak však vyplývá z výše uvedeného, právo na projednání věci bez zbytečných průtahů je nezbytné pro uplatnění dalších ústavních práv, proto se musí vztahovat i na řízení před správním orgánem. Není totiž rozdíl mezi opožděnou a odmítnutou spravedlností<sup>14</sup>.

Průtahem se rozumí stav, kdy orgán veřejné moci neučiní určitý úkon v přiměřené době<sup>15</sup>. **Pokud má orgán veřejné moci dostát své povinnosti projednat věc „bez zbytečných průtahů“, musí konat tak, aby prodlení mezi jednotlivými úkony, které na sebe musí**

---

<sup>14</sup> *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), s 794. ISBN 978-80-7357-750-6

<sup>15</sup> Srov. stanovisko Nejvyššího soudu sp.zn. Cpjn 206/2010 ze dne 13.4.2011: „Průtahy v řízení jsou jevem, kdy soud (či jiný státní orgán) nekoná v zákonem stanovené či přiměřené době, a jde tedy zpravidla (nikoliv však vždy) o příčinu nepřiměřené délky řízení.“

**logicky navazovat, nebyly delší, než je nezbytně nutné, tedy aby nebyly zbytečné.** Zbytečným průtahem je dle mého názoru myšlen stav, kdy úkon není učiněn v časové rozpětí, v němž by měl být v případě správného postupu učiněn.

Termínu „bez zbytečných průtahů“ nebude odpovídat ani stav, kdy bude soud či správní orgán činit úkony, které nemají pro rozhodnutí věci význam. Takové úkony nejsou nezbytné, tudíž jsou zbytečné a doba, o které se v souvislosti s nimi řízení prodloužilo, je zbytečná a nebude odpovídat zásadě projednání věci bez zbytečných průtahů.

Zbytečnými průtahy přitom jsou i průtahy způsobené objektivními důvody mimoprocesního charakteru, tedy například způsobené množstvím napadlých věcí, nedostatečným personálním obsazením nebo nedostatečnou organizací práce. **Při hodnocení, zda nedošlo k porušení povinnosti projednat věc bez zbytečných průtahů, je tudíž nutné zkoumat, zda ten který úkon byl proveden v takové době, v níž je ho možné obvykle učinit, tj. při běžném pracovním úsilí a správném postupu před jeho učiněním, bez ohledu na zatížení příslušného orgánu nebo osob, kteří řízení vedou.** V případě, kdy je větší tlak na rychlé projednání, tedy kdy zákon nařizuje rychlejší vyřízení věci, než by odpovídalo termínu „bez zbytečných průtahů“, se pak očekává rychlejší činění úkonů, tedy vyvinutí většího pracovního úsilí, než je obvyklé, čímž bude věc projednána rychleji.

## **1.2. Lhůty obsažené v procesních předpisech vztahujících se na správní řízení a řízení před správními soudy**

Ústavním pořádkem zaručené právo na projednání věci bez zbytečných průtahů se promítá i do právních předpisů upravujících řízení před soudy a správními orgány, které obsahují svá vlastní ustanovení stanovující časový rámec pro rozhodnutí. Tato ustanovení samozřejmě nesmí být v rozporu s čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, jakožto s normou vyšší právní síly. Nesmí být tedy nikdy vykládány tak, aby umožňovaly projednat věc v delším časovém úseku, než odpovídajícím termínu „bez zbytečných průtahů“. Podústavní právní předpisy tudíž mohou stanovit kratší časový rámec na projednání věci, nikoli časový rámec delší. Nedalo-li by se určité ustanovení vyložit v souladu s čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, bylo by protiústavní, což by byl důvod k jeho zrušení Ústavním soudem.

Časový rámec k rozhodnutí věci v procesních předpisech se stanovuje prostřednictvím lhůt. Lhůta je časový úsek stanovený k provedení určitého procesního úkonu. Může a nemusí se vztahovat přímo k rozhodnutí věci, o níž se řízení vede.

Lhůty lze rozdělit zejména podle míry abstraktnosti jejich formulace na lhůty relativně abstraktní, tedy lhůty stanovené prostřednictvím neurčitého právního pojmu, a na lhůty relativně konkrétní, které jsou stanoveny přesným časovým úsekem. Z důvodu, že musí být zachována zásada projednání věci bez zbytečných průtahů, pak pokud je lhůta vyjádřena relativně určitě, jedná se o lhůtu nepřekročitelnou, která se jako maximální lhůta uplatní pouze v případě, kdy by doba stanovená dle zásady projednání věci bez zbytečných průtahů byla delší. To je dáno již tím, že lhůta stanovená zákonem nemůže odporovat normě vyšší právní síly a musí se vykládat v jejím souladu. Zároveň je to i věc logiky, jelikož pokud je pro nějaké řízení stanovena relativně určitá lhůta, je to obvykle kvůli jeho urychlení řízení, nikoli jeho prodloužení. Další velmi významnou funkcí relativně určité lhůty je zvýšení právní jistoty účastníků řízení ohledně okamžiku, kdy mohou využít prostředky obrany proti průtahům.

Právo na projednání věci bez zbytečných průtahů, zakotvené v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, je obsahově totožné s právem na vyřízení věci bez zbytečných průtahů dle ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu, právem na vydání rozhodnutí bez zbytečného odkladu dle ustanovení § 71 odst. 1 správního řádu a se zásadou rychlosti řízení zakotvenou v ustanovení § 6 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů<sup>16</sup>, aplikovanou ve správním soudnictví skrze ustanovení § 64 soudního řádu správního. Ve správním řádu je ústavní zásada vyjádřena obdobnými jazykovými prostředky, zásada rychlosti řízení pak musí mít stejný obsah jako zásada projednání věci bez zbytečných průtahů, a to z důvodu ústavní konformity. Lze proto uvést, že pokud nejsou stanoveny přísnější lhůty, bude orgán veřejné moci činit úkony v přiměřené lhůtě tehdy, pokud bude jeho postup odpovídat zásadě projednání věci bez zbytečných průtahů.

### **1.3. Kritéria zkoumání přiměřenosti délky řízení**

Při zkoumání přiměřenosti délky řízení je zapotřebí vycházet z kritérií vymezených Evropským soudem pro lidská práva<sup>17</sup>, která jsou převzata v ustanovení § 174a odst. 8 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů<sup>18</sup>, které se týká návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu, nebo v ustanovení § 31a odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o

---

<sup>16</sup> Dále jen „občanský soudní řád“.

<sup>17</sup> Srov. stanovisko Nejvyššího soudu sp.zn. Cpjn 206/2010 ze dne 13.4.2011

<sup>18</sup> Dále jen „zákon o soudech a soudcích“

notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů<sup>19</sup>. Jedná se o následující kritéria:

- složitost věci,
- význam předmětu řízení pro účastníka řízení,
- postup účastníků řízení a
- dosavadní postup orgánu veřejné moci.

Na rozdíl od judikatury Evropského soudu pro lidská práva, která se však na správní řízení většinou nebude vztahovat (nebude-li správní orgán rozhodovat o „civil rights and obligations“, tedy „občanských právech a závazcích“<sup>20</sup>), jsou však kritéria uvedená v ustanovení § 174a odst. 8 zákona o soudech a soudcích formulována taxativně. Při hodnocení přiměřenosti řízení dle správního řádu je však zapotřebí hodnotit všechna relevantní kritéria, tudíž není vyloučeno vzít do úvahy i jiná kritéria mající vliv na závěr o přiměřenosti lhůty, v níž jsou prováděny úkony.

Složitost věci můžeme dělit na právní, skutkovou a procesní. K procesní složitosti řadíme například četnost a srozumitelnost podání, zda obsahují podání veškeré náležitosti nebo je nutné účastníka řízení vyzývat k jejich doplnění, zda je zde povinnosti položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie nebo podat návrh k Ústavnímu soudu na zrušení právního předpisu nebo jeho části<sup>21</sup>, či zda není naplněn některý z důvodů, které ztěžují nebo oddalují možnost rozhodnutí, které jsou obvykle důvodem pro přerušování řízení<sup>22</sup>.

Pro rychlost řízení bývá nejdůležitější skutková složitost, jelikož zjišťování skutkového stavu prostřednictvím důkazních prostředků, zejména pokud mají být vyslyšáni svědci, zabírá vždy více času, než právní posouzení věci, které by mělo být výrazně méně časově náročné. Právní posouzení lze učinit většinou tzv. od stolu a oproti zjišťování skutkového stavu zabere nepoměrně méně času. Náročnější to bude ve specifických případech, kdy je nutné aplikovat cizí právo, či právo mezinárodní, jedná-li se jedná o typově jedinečný případ, s nímž se osoby, které ve věci rozhodují, dříve nesetkali a neexistuje k němu judikatura<sup>23</sup>.

Při hodnocení významu předmětu řízení pro účastníka řízení je dán velký prostor k uvážení aplikujícího orgánu (samozřejmě opírající se o relevantní a logické důvody), co bude posuzovat za natolik významné řízení, že bude odůvodňovat rychlejší projednání věci. Určité vodítko lze najít v demonstrativním výčtu typově významnějších řízení, který byl převzat

---

<sup>19</sup> Dále jen „zákon o odpovědnosti za škodu“.

<sup>20</sup> Srov. čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod

<sup>21</sup> Srov. stanovisko Nejvyššího soudu sp.zn. Cpjn 206/2010 ze dne 13.4.2011

<sup>22</sup> Srov. § 64 správního řádu, § 48 soudního řádu správního

<sup>23</sup> Srov. stanovisko Nejvyššího soudu sp.zn. Cpjn 206/2010 ze dne 13.4.2011



z judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Jedná se typicky o „*trestní řízení (zejména je-li omezena osobní svoboda účastníka), dále řízení, jejichž předmětem je právo na ochranu osobnosti, rodinněprávní vztahy (zde zejména řízení ve věcech péče o nezletilé a věci výživného), řízení ve věcech osobního stavu, pracovněprávní spory či řízení o poskytnutí různých plnění ze strany státu (sociální dávky, dávky důchodového pojištění, dávky zdravotního pojištění, podpora v nezaměstnanosti atd.)*“<sup>24</sup>. Kromě těchto řízení to mohou být samozřejmě také řízení typově s podobným významem, nebo řízení, která typově takový význam nemají, ale za daných okolností mají pro účastníka řízení velký význam (např. s ohledem na věk či zdravotní stav účastníka řízení)<sup>25</sup>. V těchto řízeních musí všichni postupovat se zvýšeným pracovním nasazením a všechny úkony činit nejrychleji, jak je to možné. Je-li řízení pro účastníka typově důležité, obvykle na to zákonodárce pamatoval při procesní úpravě, která může být zjednodušená, nebo svázáním řízení kratšími lhůtami nebo jiným apelem, aby řízení proběhlo rychleji.

Kritérium postupu účastníka řízení vychází z toho, že v řízení jsou určité úkony, jejichž provedení je vázáno na předchozí aktivitu účastníků řízení, nebo které naopak není možné učinit, pokud účastník řízení nějakou aktivitu vyvinul (resp. učinil nějaký úkon). Tak například v zásadě až na výjimky (pokud hrozí nebezpečí z prodlení) nemůže soud či správní orgán činit v řízení jakékoli úkony, mimo posouzení projednatelnosti návrhu (žádosti, žaloby), není-li zaplacen soudní, resp. správní, poplatek (není-li od této povinnosti navrhovatel osvobozen), jelikož v případě nezaplacení poplatku se řízení zastaví bez věcného projednání. Postup účastníka řízení, kterým bude ovlivněna délka řízení, bude například i situace, kdy účastník řízení učiní v řízení zásadní podání, které je zapotřebí přeposlat ostatním účastníkům, aby byla zachována tzv. rovnost zbraní, která je projevem práva na spravedlivý proces. Typickou aktivitou účastníka řízení, která bude mít vliv na délku řízení, bude uplatnění námítky podjatosti, o které musí rozhodnout ve správním řízení představený<sup>26</sup>, v řízení před správními soudy Nejvyšší správní soud<sup>27</sup> a do té doby nelze věc rozhodnout ani činit jiné úkony, které nesnesou odkladu<sup>28</sup>.

---

<sup>24</sup> Srov. stanovisko Nejvyššího soudu sp.zn. Cpjn 206/2010 ze dne 13.4.2011

<sup>25</sup> Srov. stanovisko Nejvyššího soudu sp.zn. Cpjn 206/2010 ze dne 13.4.2011

<sup>26</sup> Srov. § 14 správního řádu

<sup>27</sup> Srov. ustanovení § 8 odst. 5 soudního řádu správního

<sup>28</sup> I s ohledem na zásadu hospodárnosti řízení a za analogické aplikace ustanovení § 8 odst. 3 soudního řádu správního, resp. ustanovení § 14 odst. 3 správního řádu, neboť úkony provedené později osobou z rozhodování vyloučenou, by mohly být z tohoto důvodu zpochybněny a hrozilo by riziko jejich nezákonnosti a nutnosti opakování

U postupu orgánů veřejné moci je důležité, zda využívaly všechny své možnosti tak, aby mohla být věc rozhodnuta, a nelze jim tudíž nic vytýkat, nebo se dá jejich postup v řízení kvalifikovat jako bezdůvodná nečinnost. Hodnotit by se tudíž mělo, zda orgán veřejné moci provedl všechny úkony v přiměřené lhůtě, tedy zda nemohl některý z nich urychlit (např. zda nenařídil jednání na příliš pozdní termín, zda nesprávnou organizací práce nebylo jednání odročeno, nebo zda mu provedení jakéhokoli úkonu, kupříkladu přeoslání podání, netrvalo příliš dlouho), zda úkony, které učinil, byly v řízení potřebné (neúčelná činnost je ve skutečnosti totiž také průtahem) a zda se aktivně snažil průtahům předejít (využitím prostředků k urychlení některých úkonů – např. zda neuložil znalci nepřiměřenou lhůtu k vypracování znaleckého posudku, zda uložil znalci pokutu v případě pozdního dodání znaleckého posudku, nebo zda uložil pokutu předvolané osobě v případě, kdy se nedostavila a zda ji následně nechal předvést atd.).

Jak uvádím výše, neúčelné úkony jsou zbytečnými průtahy, tedy v rozporu s čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Výklad podle kterého by i neúčelné úkony měly vliv na lhůtu pro délku řízení, by tedy nebyl ústavně konformní. Úkony, které jsou pro řízení bez významu, nelze vůbec nazývat činností, jelikož tento pojem se může vztahovat pouze k činnosti ve vztahu k projednávané věci. K takovému závěru dospěl k Nejvyšší správní soud v rozsudku č.j. 6As 197/2014-25 ze dne 27.5.2015, v němž uvedl: „*Nečinnost však nemusí spočívat pouze v pasivitě správního orgánu, nýbrž může spočívat i v činnosti, jež je nesmyslná a neúčelná, resp. tato činnost nevede k vydání meritorního rozhodnutí. Proto i pokud správní orgán provádí úkony, jež jsou však nesmyslné a neúčelné a jimiž se oddaluje rozhodnutí ve věci, lze toto jeho jednání jak z pohledu adresátů veřejné správy, tak i z hlediska ochrany veřejného zájmu charakterizovat jako nečinnost správního orgánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2008, č. j. 2 Ans 3/2007-120).*“ Uvedené lze jistě aplikovat i na průtahy v řízení před správními soudy.

Při hodnocení průtahů nelze přihlížet k míře zatížení soudů nebo správních orgánů jinými věcmi, neboť je povinností těchto orgánů, aby svou činnost organizovaly tak, že nebude docházet k průtahům a k tíži účastníka řízení nemůže jít ani nedostatečné personální zabezpečení daného orgánu. To judikuje Ústavní soud ve vztahu k soudnímu řízení a není žádného důvodu, aby tato pravidla nebyla aplikována i na řízení před správními orgány. **Zbytečným průtahem tudíž je průtah sestávající na důvodech stojících mimo samotné správní řízení<sup>29</sup>.**

---

<sup>29</sup> Blíže srov. kapitulu o průtazích před správními soudy

#### **1.4. Prostředky ochrany proti nečinnosti**

Stejně jako jakékoli jiné právo, i právo na rozhodnutí věci bez zbytečných průtahů, musí být vynutitelné, aby mělo reálný smysl. Proto právní řád obsahuje nástroje, které mají sloužit k odstranění průtahů v řízení. Tyto nástroje však nejsou stanoveny k odstranění každého jednotlivého průtahu v řízení, ale pouze některých průtahů, proti nimž umožňují brojit.

V zásadě lze tyto nástroje rozdělit na takové, které umožňují brojit proti průtahům pouze ve vztahu ke konečnému rozhodnutí (např. žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu) a ty, které jsou určeny na ochranu proti průtahům při provádění jednotlivých dílčích úkonů (např. návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu). Oba druhy nástrojů jsou výrazem odlišných přístupů, když první je z hlediska účastníka řízení efektivnější, zvyšuje jeho právní jistotu a předpokládá existenci relativně konkrétních lhůt, jejíž překročení je obvykle již důvodem pro úspěch v řízení na ochranu proti průtahům, bez ohledu na procesní stav řízení, zatímco druhý právní jistotu účastníka řízení snižuje, jelikož po něm vyžaduje, aby přesně specifikoval úkon, při kterém dochází k průtahům. Vychází se totiž z toho, že v průběhu řízení nemusí být možné přesně určit, kdy má být vydáno rozhodnutí, jelikož nemusí být známy úkony, které musí být do konce řízení provedeny a jejich časová náročnost. V případě druhého přístupu je navíc možné vrstvit několik úspěšně uplatněných prostředků proti nečinnosti za sebou, zatímco v prvním přístupu, je určena lhůta k samotnému rozhodnutí, jíž obvykle není opakované využití tohoto prostředku možné a ani zapotřebí.

## 2. Průtahy ve správním řízení

Správní řízení je postupem, v rámci kterého správní orgán<sup>30</sup> rozhoduje o subjektivních právech a povinnostech konkrétně určené osoby. Termín správní řízení tedy ve svém obecném významu označuje jakýkoli postup správního orgánu, jehož účelem je rozhodnout o subjektivních právech a povinnostech osoby, vůči které vystupuje správní orgán v nadřízeném postavení<sup>31</sup>, nikoli pouze postup, na které se použije správní řád, ač v drtivé většině správních řízení se bude postupovat podle správního řádu, jelikož ten se vztahuje jako *lex generalis* subsidiárně na veškeré postupy správní orgánů, nevyloučí-li jeho použití zvláštní zákon<sup>32</sup>. Správním řízením v obecném významu je tedy každé řízení, které spadá pod tento pojem, i když se na něho nevztahuje správní řád. Přímo správní řád pak definuje správní řízení jako „*postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.*“<sup>33</sup>. Správní řízení ve smyslu správního řádu upravuje část druhá a třetí správního řádu<sup>33</sup>.

Lhůty vztahující se na rozhodování správních orgánů můžeme rozlišit na lhůty stanovené správním řádem a lhůty stanovené jinými právními předpisy. Jiné právní předpisy, na které se subsidiárně použije správní řád, pak mohou obsahovat menší odchylky od úpravy lhůt stanovených ve správním řádu, typicky mohou obsahovat jinou délku relativně konkrétně vyjádřené lhůty k vydání rozhodnutí, a správní řád se pak použije v podobě modifikované jiným právním předpisem, případně může jiný právní předpis obsahovat vlastní komplexní úpravu lhůt, odlišnou od správního řádu, a správní řád se pak vůbec nepoužije.

### 2.1. Zásada rychlosti

Právo na rozhodnutí věci bez zbytečných průtahů je ve správním řádu zakotveno v ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu, kde je uvedeno: „*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).*“

---

<sup>30</sup> Správním orgánem se dle ustanovení § 1 odst. 1 správního řádu rozumí orgán moci výkonné, orgán územních samosprávních celků a jiné orgány, právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy

<sup>31</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 16. ISBN 978-80-7273-166-4.

<sup>32</sup> Srov. ustanovení § 1 odst. 1 správního řádu ve spojení s ustanovením § 1 odst. 2 správního řádu.

<sup>33</sup> JEMELKA, Luboš, PODHRÁZKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel, ZAVŘELOVÁ, Jitka, BOHDALO, David, ŠURÁNEK, Petr. *Soudní řád správní: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony, s 55. ISBN 978-80-7400-607-4.

Ze znění tohoto ustanovení je zřejmé, že správní řád na prvním místě předpokládá, že pro rozhodování budou stanoveny lhůty stanovené relativně konkrétním způsobem. Pouze pro případ, že tyto lhůty nejsou stanoveny, zakotvuje povinnost činit úkony ve lhůtě přiměřené, což je lhůta odpovídající termínu „vyřizování věci bez zbytečných průtahů“. Co je přiměřenou lhůtou by záleželo vždy na konkrétních okolnostech každého případu, v každé věci by tedy přiměřená lhůta mohla být jinak dlouhá. V případě absence konkrétních lhůt je tedy zapotřebí stanovit délku přiměřené lhůty k provedení úkonu. Jelikož tam, kde lze ve správním řízení využít ochranu proti nečinnosti, jsou většinou stanoveny konkrétní lhůty, není otázka způsobu posuzování přiměřené lhůty k učinění úkonu ve správním řízení v praxi řešena a v této věci tedy ani není dostupná judikatura. Při určení délky přiměřené lhůty by se však mělo nepochybně postupovat v souladu se zásadou projednání věci bez zbytečných průtahů a přiměřenost lhůty by se měl zkoumat prostřednictvím kritérií, jejichž prostřednictvím se zkoumá, zda nedochází k porušení zásady projednání (vyřízení) věci bez zbytečných průtahů.

## **2.2. Lhůty na vydání rozhodnutí ve správním řízení**

Bližší časový rámec pro rozhodování ve správním řízení je zakotven v § 71 správního řádu. Tento paragraf zásadním způsobem posiluje právní jistotu účastníků, jelikož jsou v něm zakotveny konkrétní lhůty pro vydání rozhodnutí. Díky těmto lhůtám může účastník řízení lépe odhadnout, kdy je oprávněn bránit se proti nečinnosti správního orgánu. U každé lhůty, i konkrétní, existují výjimky, které buď připočítávají ke lhůtě další časový úsek, nebo stanoví, že lhůta po určitou dobu neplyne, nebo že se v některých situacích účastník řízení nemůže bránit proti nečinnosti, ač lhůta uplynula, což záměr zvýšit v této oblasti právní jistotu narušuje. Konkrétní lhůtou je ve správním řízení dle tohoto paragrafu upravena převážná část procesu vedoucího k rozhodnutí. Upravuje totiž lhůty od zahájení řízení až po vydání rozhodnutí.

Lhůty obsažené v § 71 správního řádu jsou stanoveny pouze k vydání rozhodnutí, nevztahují se tudíž na jiné úkony prováděné správními orgány. Na jiné úkony se obvykle musí použít lhůta „bez zbytečného odkladu“ stanovená v základních zásadách činnosti správních orgánů. V praxi to ale nebude zapotřebí, jelikož tyto úkony jsou obsaženy v rámci postupu před vydáním rozhodnutí a samostatně se jejich provedení beztak nelze domáhat.

Rozhodnutím má správní řád v § 71 správního řádu na mysli rozhodnutí v širším smyslu slova, což je každý správní akt, který materiálně odpovídá definici ustanovení § 67 odst. 1 správního řádu, bez ohledu na jeho formální označení<sup>34</sup>. Jedná se tedy o správní akt, kterým

---

<sup>34</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 599. ISBN 978-80-7273-166-4.

správní orgán „v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách.“ Nejedná se tudíž pouze o rozhodnutí užším smyslu, kterým správní řád označuje meritorní rozhodnutí<sup>35</sup>.

Na jiné úkony, než na vydání rozhodnutí, se vztahuje ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu, podle kterého činí správní orgán úkony ve lhůtě přiměřené, tedy bez zbytečných průtahů. Ač jsou lhůty stanoveny pro všechna rozhodnutí, ochranu proti nečinnosti lze užít jen v případě průtahů při vydání rozhodnutí ve věci (dle § 80 odst. 3 věty druhé správního řádu) a u soudu v případě rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 soudního řádu správního (žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu). Za určitých okolností přichází do úvahy využití ochrany před nečinností ve vztahu k jiným druhům rozhodnutí či úkonům cestou žaloby na ochranu před nezákonným zásahem (dle § 82 a násl. soudního řádu správního).

Na prvním místě je však v § 71 správního řádu uvedena lhůta, která je vyjádřena relativně abstraktně. V ustanovení § 71 odst. 1 správního řádu je uvedeno, že správní orgán má za povinnost vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu. Až teprve pokud to není možné, je správní orgán povinen, dle ustanovení § 71 odst. 3 správního řádu, vydat rozhodnutí nejpozději do třiceti dnů od zahájení řízení. Tato lhůta se prodlužuje, pokud nastanou okolnosti uvedené v písm. a) nebo b) ustanovení § 71 odst. 3 správního řádu. Připočítává se doba

- a) až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ústní jednání nebo místní šetření, je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo jde-li o zvláště složitý případ,
- b) nutná k provedení dožádání, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny.

Dle ustanovení § 71 odst. 4 správního řádu lhůta neběží po dobu, po kterou správní orgán opatřuje údaje ze své vlastní evidence na žádost dotčené osoby, která by jinak měla povinnost tyto údaje doložit. V ustanovení § 71 odst. 5 správního řádu je zakotveno, že nedodržení lhůt se nemůže dovolávat ten účastník, který jejich nedodržení způsobil.

Jelikož není uvedeno, že by se u odpovědnosti za dodržení lhůty stanovené dle § 71 správního řádu vyžadovalo zavinění, jedná se o odpovědnost objektivní. Je tudíž nerozhodné, zda k překročení lhůty došlo či nedošlo v důsledku zavinění správního orgánu, nebo k překročení lhůty došlo v důsledku okolností na správním orgánu nezávislými.

---

<sup>35</sup> JEMELKA, Luboš, PODHRÁZKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel, ZAVŘELOVÁ, Jitka, BOHDALO, David, ŠURÁNEK, Petr. Soudní řád správní: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony, s 367. ISBN 978-80-7400-607-4.

Lhůty stanovené v § 71 správního řádu se aplikují na všechna řízení, která se řídí správním řádem, není-li stanoveno jinak, neboť se vždy jedná o řízení zahajovaná na žádost nebo z moci úřední, na které se vztahují ustanovení o správní řízení zakotvená zejména v hlavách VI a VII části druhé správního řádu. To se týká jak lhůty pro vydání rozhodnutí v přezkumném řízení<sup>36</sup> (které se zahajuje výhradně ex offo), v řízení o obnově řízení<sup>37</sup>, či v exekučním řízení<sup>38</sup>, v řízení uspokojení účastníka po podání žaloby ve správním soudnictví<sup>39</sup> nebo v řízení na ochranu před nečinností<sup>40</sup>.

Pro úplnost nad rámec tématu této práce uvádím, že správní řád neupravuje pouze správní řízení, tedy řízení končící vydáním správního rozhodnutí, ale i postup při vydání vyjádření, osvědčení a sdělení<sup>41</sup>. Pro tento postup se obdobně aplikují pouze ustanovení části první správního řádu, vybraná ustanovení části druhé a třetí správního řádu, ostatní nevyjmenovaná ustanovení se použijí v případě potřeby přiměřeně<sup>42</sup>. Jelikož mezi vyjmenovanými ustanoveními není § 71 správního řádu a z ničeho nevyplývá potřeba jeho aplikace, je správní orgán povinen vyřizovat věc bez zbytečných průtahů dle ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu.

### **2.2.1. Počátek plynutí lhůty pro vydání rozhodnutí**

Každá lhůta musí mít svůj počátek a konec. Počátkem každé lhůty je okamžik, kdy je učiněn procesní úkon zakládající povinnost učinit jiný procesní úkon. Ve správním řízení je potřebné zabývat se zejména lhůtami pro vydání rozhodnutí ve věci, jelikož právě vydání rozhodnutí ve věci se lze domáhat prostředky ochrany před nečinností a lhůty k vydání jiných procesních úkonů či jiných rozhodnutí jsou „pohlčeny“ lhůtou pro vydání rozhodnutí ve věci, neboť nehledě na to, jaká lhůta je stanovena pro tyto dílčí procesní úkony, ty musí být učiněny tak, aby byla dodržena lhůta pro vydání rozhodnutí ve věci.

Rozhodnutí ve věci jsou rozhodnutí, kterými je věc na příslušném stupni soustavy správních orgánů vyřízena (nejedná se tedy o rozhodnutí, kterými se pouze vede řízení), je jím tedy vyřízen procesní úkon, kterým bylo řízení zahájeno. Rozhodnutí ve věci nemusí být pouze rozhodnutím meritorním (tj. „rozhodnutím ve věci samé“), ale může se jednat i o procesní

---

<sup>36</sup> Srov. hlava IX části druhé správního řádu.

<sup>37</sup> Srov. hlava X části druhé správního řádu.

<sup>38</sup> Srov. hlava XI části druhé správního řádu.

<sup>39</sup> Srov. ustanovení § 153 správního řádu.

<sup>40</sup> Srov. hlava VII části druhé správního řádu.

<sup>41</sup> Srov. část čtvrtou správního řádu.

<sup>42</sup> Srov. ustanovení § 154 správního řádu.

rozhodnutí, pokud se jím řízení na příslušném stupni končí, typicky se bude jednat o usnesení o zastavení řízení dle § 66 správního řádu<sup>43</sup>.

Počátkem běhu lhůty pro vydání rozhodnutí ve věci je

- a) zahájení řízení<sup>44</sup>, jelikož se jedná o první okamžik, kdy lze teoreticky rozhodnutí již vydat,
- b) předání spisu prvostupňovým správním orgánem odvolacímu správnímu orgánu k rozhodnutí o odvolání<sup>45</sup>,
- c) právní moc zrušujícího rozhodnutí.

### Okamžik zahájení řízení na žádost

Řízení může být zahájeno na žádost<sup>46</sup> nebo z moci úřední<sup>47</sup>. Žádostí je řízení zahájeno dnem, kdy žádost<sup>48</sup> došla věcně a místně příslušnému orgánu<sup>49</sup>. Má-li podat žádost více žadatelů současně, je řízení zahájeno podáním žádosti posledního z nich<sup>50</sup>.

Termínem „dojít“ se v právní terminologii má na mysli okamžik, kdy se písemnost dostala do sféry dispozice adresáta, tedy kdy má adresát objektivní možnost seznámit se s písemností<sup>51</sup>. Nezáleží tudíž na tom, zda se adresát s písemností seznámil, ale zda měl tuto možnost.

Účastníci správních řízení pravděpodobně budou nejčastěji využívat doručování prostřednictvím provozovatele poštovních služeb.

Zde je zapotřebí upozornit, že **okamžik zahájení správního řízení nemusí být shodný s okamžikem, kdy se písemnost dostane na podatelnu správního orgánu**. Některé správní úřady mají totiž zřízený P.O.BOX, a správní orgán se tak se žádostí seznámí až ve chvíli, kdy si vybere poštovní příhrádku. Nicméně okamžikem zahájení řízení bude již dodání písemnosti

---

<sup>43</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 694. ISBN 978-80-7273-166-4.

<sup>44</sup> Srov. ustanovení § 71 odst. 3 správního řádu, které váže počátek běhu lhůt k vydání rozhodnutí na zahájení řízení,

<sup>45</sup> Srov. ustanovení § 90 odst. 6 věta druhá správního řádu.

<sup>46</sup> Srov. ustanovení § 44 odst. 1 správního řádu.

<sup>47</sup> Srov. ustanovení § 46 odst. 1 správního řádu.

<sup>48</sup> Termín „žádost“ je legislativní zkratkou pro jakýkoli návrh, jímž se zahajuje řízení.

<sup>49</sup> Srov. ustanovení § 44 odst. 1 správního řádu: „*Řízení o žádosti je zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení (dále jen "žádost"), došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu.*“

<sup>50</sup> Srov. ustanovení § 44 odst. 2 správního řádu,

<sup>51</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího soudu sp.zn. 33 Odo 142/2006 ze dne 28.2.2008,



do poštovní příhrádky, bez ohledu na to, kdy si pracovníci správního orgánu fakticky písemnost převezmou<sup>52</sup>.

V úvahu přichází dále doručování prostřednictvím elektronických prostředků komunikace, tedy do datové schránky nebo e-mailu správního orgánu. Kromě toho je možné podání učinit „pomocí jiných technických prostředků, zejména prostřednictvím dálnopisu, telefaxu nebo veřejné datové sítě bez použití podpisu“<sup>53</sup>. Až na poslední způsob doručování se pro obsolentnost daných způsobů doručování (dálnopis, telefax) nebudu těmito způsoby doručování zabývat.

V případě doručování do datové schránky se písemnost objektivně dostane do dispozice správního orgánu, tedy dojde a správní řízení je tím zahájeno, v okamžiku, kdy je datová zpráva přístupná správnímu orgánu, což je ve chvíli, kdy se do ní přihlásí oprávněná úřední osoba (stačí tudíž, že po přihlášení by byla datová zpráva přístupná, nikoli aby se oprávněná osoba skutečně do datové schránky přihlásila).

Okamžik, kdy datová zpráva dojde správnímu orgánu, je zároveň okamžikem doručení datové zprávy<sup>54</sup>. V případě zaslání podání prostřednictvím datové schránky bude okamžik odeslání, dojití a doručení datové zprávy téměř splývat v jeden okamžik (dojití a doručení podání do datové schránky je stejný okamžik dle zákona, mezi odeslání a dojitím podání do datové schránky je fakticky prodleva několika málo sekund).

Vždy je však nezbytné ověřit si, že podání skutečně došlo do datové schránky správního orgánu, jelikož v případě technických potíží v systému datových schránek k tomu nemusí dojít a pouhé odeslání podání nemá žádné právní účinky<sup>55</sup> a řízení by tudíž v případě nedoručení žádosti správnímu orgánu nebylo zahájeno, čili by lhůty pro vydání rozhodnutí, jakož i jakékoli jiné lhůty, nezačaly plynout. Není mi však znám případ, kdy by odeslaná datová zpráva nebyla doručena.

O něco složitější je situace v případě e-mailu. Komunikace prostřednictvím e-mailu se nevyznačuje takovou spolehlivostí, jako komunikace prostřednictvím datových schránek a jsou

---

<sup>52</sup> K tomu srov. usnesení Nejvyššího soudu sp.zn. 26 Cdo 1239/2016 ze dne 1.7.2016, z něhož vyplývá, že ustáleným výkladem v soukromém právu ohledně okamžiku, kdy měl adresát objektivní možnost seznámit se s obsahem písemnosti, je například i vhození oznámení o uložení zásilky do poštovní schránky adresáta.

<sup>53</sup> Srov. ustanovení § 37 odst. 4 správního řádu.

<sup>54</sup> Srov. ustanovení § 17 odst. 3 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>55</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 Afs 113/2014-33 ze dne 31.10.2014: „z ust. § 40 odst. 4 s. ř. s. vyplývá, že lhůta stanovená tímto zákonem je zachována, bylo-li podání v poslední den lhůty předáno soudu nebo jemu zasláno prostřednictvím držitele poštovní licence, popřípadě zvláštní poštovní licence anebo předáno orgánu, který má povinnost je doručit, nestanovi-li tento zákon jinak. Zákon tedy vychází z koncepce, že podání musí být předáno (doručeno) soudu, s výjimkami v případě, že bylo předáno držiteli poštovní licence, zvláštní poštovní licence nebo orgánu, který má povinnost je doručit.“

v judikatuře známy případy, kdy vznikl spor mezi účastníkem řízení a správním orgánem, zda bylo podání doručeno.

Účastník řízení v podstatě nemá možnost prokázat doručení e-mailu, pokud mu to nepotvrdí sám správní orgán, proto je zapotřebí, neodešle-li správní orgán potvrzující e-mail, zvolit jiný způsob doručování podání.

Stále ale platí, že za okamžik, kdy podání dojde správnímu orgánu, se považuje okamžik, kdy podání bylo přístupné správnímu orgánu v jeho elektronickém systému<sup>56</sup>.

Pokud podání nedojde věcně a místně příslušnému orgánu, je povinen toto podání postoupit správnímu orgánu, který je věcně a místně příslušný<sup>57</sup>. To nemění nic na tom, že podání má zamýšlené důsledky až ve chvíli, kdy v souladu s ustanovením § 44 odst. 1 správního řádu dojde místně a věcně příslušnému správnímu orgánu<sup>58</sup>, čili správní řízení je v případě odeslání žádosti nepřislušnému správnímu orgánu doručeno až tehdy, kdy bude postoupeno příslušnému správnímu orgánu.

Správní řízení je zahájeno nehledě na to, zda je žádost bezvadná nebo trpí vadami<sup>59</sup>. Nemá-li žádost veškeré náležitosti<sup>60</sup>, je správní orgán povinen vyzvat žadatele k odstranění vad žádosti<sup>61</sup>. I vadná žádost je však žádostí, pouze ne bezvadnou, a tudíž je jí zahájeno správní řízení. Jedinou podmínkou, aby žádost byla způsobilá zahájit správní řízení je, aby z ní bylo patrné, že se jedná o žádost. Taková žádost zahajuje správní řízení a je s ní spojen počátek plynutí veškerých lhůt, zejména lhůty pro vydání správního rozhodnutí. Vady žádosti však mohou mít zásadní vliv na délku lhůty pro vydání rozhodnutí, neboť vady žádosti je nutno odstranit, což je úkon, které správní orgán musí učinit a který mu zabraňuje činit v řízení další úkony, navíc současně s výzvou k odstranění vad žádosti může správní orgán řízení přerušit.

---

<sup>56</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 Azs 113/2015-32 ze dne 11.6.2015: „výpisem odeslané pošty by bylo pouze prokázáno odeslání odvolání, nikoliv však to, zda bylo doručeno na elektronickou podatelnu. Jak vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu, datová zpráva se považuje za doručenu teprve tehdy, pokud je dostupná elektronické podatelně.“

<sup>57</sup> Srov. ustanovení § 12 správního řádu.

<sup>58</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 Azs 113/2015-32 ze dne 11.6.2015

<sup>59</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 Ans 4/2012-20 ze dne 12.4.2013: „Rovněž výše citovaný komentář ke správnímu řádu (Vedral, J., op. cit., s. 476 a 477) uvádí, že některé zákonné úpravy mohou obsahovat odchylky od obecného způsobu zahájení řízení podle § 44 správního řádu a například výslovně stanovit, že správní řízení je zahájeno až dnem, kdy správnímu orgánu dojde bezvadný návrh. Takové případy, které prolamují obecnou zásadu, podle níž je řízení zahájeno podáním žádosti, i když nemá všechny zákonem stanovené náležitosti, však musí být podle citovaného autora výslovně stanoveny zákonem.“

<sup>60</sup> Náležitosti žádosti na zahájení správního řízení jsou uvedeny v ustanovení § 45 odst. 1 správního řádu ve spojení s ustanovením § 37 odst. 2 správního řádu.

<sup>61</sup> Srov. ustanovení § 45 odst. 2 správního řádu.

Speciální právní předpisy mohou obsahovat jiný okamžik zahájení řízení, než dojití žádosti správnímu orgánu. Takovým okamžikem může být například osobní podání žádosti v předem sjednaném termínu.<sup>62</sup>

#### Okamžik zahájení řízení z moci úřední

Řízení z moci úřední je zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení všem účastníkům, a to písemně nebo ústně<sup>63</sup>. K zahájení řízení dle mého názoru postačí, aby z něho bylo patrné, že se jedná o oznámení o zahájení správního řízení určitého správního orgánu. Nedostatek náležitostí oznámení o zahájení řízení<sup>64</sup> může být vadou řízení, která má vliv na zákonnost nebo správnost rozhodnutí ve věci a tedy důvodem pro jeho zrušení<sup>65</sup>.

Okamžikem zahájení řízení z moci úřední se stávají účastníky řízení všichni uvedení v ustanovení § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu<sup>66</sup>, aniž by o tom museli vědět. Může tak teoreticky dojít k paradoxní situaci, kdy se účastník řízení dozví o tom, že je účastníkem řízení a má právo na vydání rozhodnutí až ve chvíli, kdy lhůta k vydání rozhodnutí uplynula. To samozřejmě nijak nemá vliv na možnost domáhat se, v dané situaci okamžitě, vydání rozhodnutí. Této situaci by však mělo zabránit ustanovení § 47 odst. 1 správního řádu, dle kterého je správní orgán povinen uvědomit o zahájení řízení bez zbytečného odkladu všechny jemu známé účastníky.

#### **2.2.2. Vydání rozhodnutí bez zbytečného odkladu**

První lhůtou, která v § 71 správního řádu obsažena, konkrétně v ustanovení § 71 odst. 1 správního řádu, je lhůta vyjádřená relativně abstraktně. Dle tohoto ustanovení je správní orgán povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu.

Se lhůtou „bez zbytečného odkladu“ je to podobné jako s přiměřenou lhůtou („bez zbytečných průtahů“). Jde tedy o konkrétní okolnosti případu, jak dlouhá má tato lhůta „bez zbytečného odkladu“ být.

---

<sup>62</sup> Srov. ustanovení § 169f ve spojení s ustanovením § 169h odst. 1 písm. a) a odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“)

<sup>63</sup> Srov. ustanovení § 46 odst. 1, 2 správního řádu

<sup>64</sup> Srov. ustanovení § 46 odst. 1 správního řádu: „Oznámení musí obsahovat označení správního orgánu, předmět řízení, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby.“

<sup>65</sup> Srov. ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu

<sup>66</sup> Srov. ustanovení § 27 odst. 1 správního řádu: „Účastníky řízení (dále jen "účastník") jsou (...) v řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají.“

Jedná se o obecnou lhůtu, která se aplikuje vždy, bez ohledu na ostatní lhůty uvedené v § 71 správního řádu. Ostatní lhůty uvedené v § 71 mají funkci pouze maximálního stropu, který nelze při vymezení délky lhůty překročit, i kdyby pro správní orgán nebylo objektivně možné vydat v této lhůtě rozhodnutí, ač veškeré úkony prováděl „bez zbytečného odkladu“.

Právě proto se třetí odstavec § 71 správního řádu neváže na nemožnost vydat rozhodnutí „bez zbytečného odkladu“, ale „bezodkladně“, což je termín o jiném obsahu, který musí být, i s ohledem na interpretační metodu zákazu synonymického výkladu, vykládán odlišně.

**Termín „bezodkladně“ je přísnější podmínka, než „bez zbytečného odkladu“, neboť neumožňuje jakýkoli odklad, zatímco termín „bez zbytečného odkladu“ odklad umožňuje, pokud není zbytečný.**

Je-li naplněna hypotéza ustanovení § 71 odst. 3 správního řádu spočívající v nemožnosti bezodkladného vydání rozhodnutí, má to za následek pouze „zastropování“ lhůty k vydání rozhodnutí (z důvodu právní jistoty), nedochází však k nahrazení lhůty vymezené jako „bez zbytečného odkladu“ jinou lhůtou. Použitím termínu „bezodkladně“ v ustanovení § 71 odst. 3 správního řádu tedy není odkazováno na lhůtu obsaženou v ustanovení § 71 odst. 1 správního řádu.

Co se rozumí termínem „bez zbytečného odkladu“ (užitého v jiném právním předpisu) se pokusil vymezit Nejvyšší soud v rozsudku sp.zn. 32Cdo 2484/2012 ze dne 10.12.2013: *„Lhůtu bez zbytečného odkladu používá zákonodárce často nejen v obchodním zákoníku, ale i v dalších předpisech soukromého práva a ve veřejném právu, přičemž většinou je tato lhůta určena ke splnění povinnosti nebo k uskutečnění právního úkonu či jiného projevu vůle. 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, jíž je míněno bezodkladné, neprodlené, bezprostřední či okamžité jednání směřující ke splnění povinnosti či k učinění právního úkonu či jiného projevu vůle, přičemž doba trvání lhůty bude záviset na okolnostech konkrétního případu.“*

V uvedeném rozsudku jsou tedy termíny „bezodkladně“ a „bez zbytečného odkladu“ užívány jako synonyma, obdobně používá i Vedral ve svém komentáři tyto termíny jako synonyma<sup>67</sup>.

S tím se neztotožňuji, neboť význam obou slov není stejný a i ve správním řádu jsou použita obě, a tedy musí mít jiný význam. Mezi těmito termíny příliš nerozlišoval ani Nejvyšší

---

<sup>67</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 630 ISBN 978-80-7273-166-4.

správní soud v rozsudku č.j. 9Afs 20/2010-74 ze dne 12.8.2010, avšak dospěl v něm, dle mého názoru, ke správnému závěru, že „rozhodnutí musí být vydáno v co nejkratším časovém úseku, maximálně do 30 dnů (se zákonem stanovenými výjimkami“, přičemž § 71 správního řádu „nelze interpretovat právně nejasným způsobem tak, že obecná lhůta pro vydání rozhodnutí je stanovena na 30 dnů, přičemž tuto lhůtu lze považovat vždy za přiměřenou, a pokud je zachována, pak není nutno odůvodňovat, proč rozhodnutí nebylo vydáno bez zbytečného odkladu“.

Tomu odpovídá i názor vyslovený Nevyšším soudem v rozsudku sp.zn. 30Cdo 530/2014 ze dne 30.7.2015, dle kterého je třeba vždy u lhůty dle ustanovení § 71 odst. 1 správního řádu zkoumat, zda se jedná o odklad zbytečný. Jde však o to, že správní orgán může činit jednotlivé úkony, jejichž provedení je před vydáním rozhodnutí nezbytné, bezodkladně, přesto však bude odpovídat termínu „bez zbytečného odkladu“ lhůta delší, než lhůta stanovená dle ustanovení § 71 odst. 3 správního řádu.

**S ohledem na konkrétní okolnosti případu totiž může být odkladem vydání rozhodnutí, který není zbytečný, i odklad delší třiceti nebo šedesáti dnů.** V takovém případě však bude délka lhůty právě třicet nebo šedesát dnů (záleží na tom, zda dojde k naplnění hypotézy ustanovení § 71 odst. 3 správního řádu). Pokud by však nebylo možné rozhodnutí vydat bezodkladně, a zároveň by termínu „bez zbytečného odkladu“ odpovídala lhůta kratší třiceti dnů, aplikuje se právě tato kratší lhůta.

Demonstrovat nesprávnost zaměňování těchto termínů lze například na názoru Vedrala, že žadatel se nemůže domáhat bezodkladného rozhodnutí, pokud podal vadnou žádost, a k odstranění jejích vad je správním orgánem vyzván<sup>68</sup>. Je samozřejmě pravdou, že v takovém případě se nelze domáhat bezodkladného vydání rozhodnutí, čemuž odpovídá vydání rozhodnutí v řádu jednotek dnů, neboť doba, ve které je žádost doplňována, je odkladem vydání rozhodnutí. Nejedná se však o odklad zbytečný, neboť bez odstranění vad žádosti o ní nelze rozhodnout, resp. nelze rozhodnout o procesním nároku, o němž se žadatel domáhá rozhodnutí, a tak pokud žadatel v přiměřené lhůtě stanovené správním orgánem vady žádosti odstraní, a následně správní orgán bezodkladně vydá rozhodnutí, nelze považovat dobu, po kterou byla žádost doplňována, za zbytečný odklad. Obdobné bude platit i v případě, kdy žadatel neposkytne správnímu orgánu součinnost dle ustanovení § 50 odst. 2 správního řádu.

Dle Vedrala pak nelze vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu ani v těch případech, kdy lhůty pro vydání rozhodnutí podle zákona neběží. Ani tento právní názor nepovažuji za

---

<sup>68</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 630 ISBN 978-80-7273-166-4.

správný, jelikož z logiky věci vyplývá, že pokud lhůta neběží z důvodu zákonné překážky, nemůže se jednat o zbytečný odklad (ale naopak nezbytný).

Termínu bezodkladně, který je předpokladem k aplikaci „stropu“ lhůty dle ustanovení § 71 odst. 3 správního řádu, dle mého názoru bude odpovídat situace, kdy má správní orgán již v okamžiku zahájení řízení k dispozici veškeré podklady k rozhodnutí, a již v okamžiku zahájení řízení je tedy věc procesně připravena k rozhodnutí<sup>69</sup>. Tak tomu bude zejména v případě správních řízení zahajovaných na žádost, kde je rozhodnutí vydáno pouze na základě podkladů, které účastník řízení přiložil již k žádosti (lze si však přestavit i složité a komplexní případy, kde sice budou veškeré podklady dodány se žádostí, avšak rozhodnout bezodkladně nebude možné) a nevznikne povinnost umožnit žadateli seznámit se s podklady rozhodnutí dle ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu. Jak dlouhá bude v takovém případě bezodkladná lhůta, bude záviset již pouze na době potřebné k vyhotovení rozhodnutí. Tato lhůta by dle mého názoru v praxi neměla přesáhnout pět dnů, v případě formulářových rozhodnutí (tj. předpřipravených, kde se vzhledem k typovým podobnostem řešených případů mění pouze některé údaje specifikující účastníky a projednávanou věc) činěných na základě malého množství podkladů by pak nemělo být rozhodnutí vydáno později, než za tři dny.

Lhůta uvedená v ustanovení § 71 odst. 1 správního řádu je v praxi občas ignorována soudy, s ohledem na judikaturu nejsem schopen dát jednoznačnou odpověď, zda by soudy za nečinnost správního orgánu považovaly porušení vydání rozhodnutí bez zbytečného odkladu, nebo by automaticky počítaly již s minimálně třicetidenní lhůtou.

Na věc se dá vztáhnout následující judikát Nejvyššího správního soudu, který se sice týká naplnění termínu bezvýsledného vyčerpání procesních prostředků stanovených k ochraně proti nečinnosti ve správním řízení (ve smyslu § 79 odst. 1 správního řádu), ale jelikož k naplnění tohoto termínu je dle judikatury zapotřebí, mimo jiné, marné uplynutí lhůty k vyřízení prostředku ochrany ve správním řízení, v daném případě žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu, a na tento prostředek ochrany se vztahují lhůty dle § 71 správního řádu<sup>70</sup>, nevidím důvod, proč by následující judikát nebyl použitelný i v případě, kdy se nejedná o vyřízení prostředku ochrany proti nečinnosti a jedná se o jakékoli správní řízení.

---

<sup>69</sup> Srov. obdobně rozsudek Nejvyššího soudu sp.zn. 25Cdo 1133/2003 ze dne 29.7.2004 (vztahující se k obdobnému termínu ve starém správním řádu): „*předpokladem pro bezodkladné rozhodnutí správního orgánu je, aby šlo o věc jednoduchou, tj. zejména takovou, kdy je možné rozhodnout pouze na základě dokladů předložených účastníkem řízení, aniž by bylo třeba skutečný stav věci dále objasňovat a dokazovat. Doklady tedy musí být účastníkem řízení předloženy tak, aby z nich správní orgán mohl přesně a úplně zjistit skutečný stav věci.*“

<sup>70</sup> K tomu blíže srov. jinou část této práce.

Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 9Ans 8/2009-149 ze dne 13.8.2009 je argumentováno ve prospěch neaplikace lhůty dle odst. 1 tím, že

- správnímu orgánu je třeba poskytnout přiměřený časový rámec pro rozhodnutí<sup>71</sup>,
- aby si mohl být účastník řízení uplynutím lhůty jist, je nutno vyčkat alespoň do uplynutí zákonné třicetidenní lhůty<sup>72</sup> a
- vzhledem k neurčitosti tohoto termínu by to do praxe vneslo značnou nejistotu<sup>73</sup>.

Dle mého názoru je argumentace Nejvyššího správního soudu uvedená v tomto rozsudku neobhajitelná. Argument, že správnímu orgánu je třeba poskytnout přiměřený časový rámec pro rozhodnutí, je třeba odmítnout s poukazem na to, že tento časový rámec vymezuje právě § 71 správního řádu a pokud by se měl aplikovat jeho odst. 1, je tímto časovým rámcem právě povinnost vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu a posouzení přiměřenosti této lhůty není na Nejvyšším správním soudu, ale na zákonodárci.

Každopádně **nelze nerespektovat nějakou lhůtu s odůvodněním, že je příliš krátká.** To je stejně nepřipustná argumentace, jako pokud by soud uvedl, že nebude postupovat podle zákona, protože se mu nezdá správný či spravedlivý.

Nejvyšší správní soud dále odmítl aplikovat lhůtu uvedenou v ustanovení §71 odst. 1 správního řádu z důvodu aplikačních potíží v praxi (s ohledem na nejistotu, kterou by aplikace termínu „bez zbytečného odkladu“ přinesla), což považuji za zcela nepřijatelné, rozporné se zásadou vázanosti soudu zákonem, kdy soud se nemůže rozhodnout, že nebude aplikovat některé ustanovení, jelikož je to složité. Tento přístup soudu vede v podstatě k derogaci ustanovení § 71 odst. 1, což považuji za nepřipustné.

Argument ve stejném smyslu (obecně, nikoli ve vztahu k žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti) je použit i v komentáři k soudnímu řádu správnímu<sup>74</sup>. Podle stejného argumentu by soudy mohly odmítnout aplikovat klasické neurčité právní pojmy jako dobré

---

<sup>71</sup> Srov. „Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že se jedná o problematiku nečinnosti, podle jeho názoru je však i v tomto případě třeba poskytnout nadřízenému správnímu orgánu přiměřený časový rámec pro řádné rozhodnutí o žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti.“

<sup>72</sup> Srov. „účastník může žalobu podat až po té, co není se svou žádostí úspěšný, přičemž k tomu, aby si mohl být účastník takovou skutečností jist, je nutno vyčkat alespoň do uplynutí zákonem stanovené obecné třicetidenní lhůty“

<sup>73</sup> Srov. „vycházelo-li by se při posuzování toho, zda byly bezvýsledně vyčerpány všechny procesní prostředky pouze z neurčitého pojmu bezodkladně vyřízeno, tak jak navrhuje stěžovatelka, vneslo by to do praxe značnou právní nejistotu. Je zcela bezpochyby, že pod pojmem bezodkladně si každý může představit jiný časový úsek, kdy dovedeno ad absurdum by účastník mohl dospět k názoru, že bezodkladné vyřízení věci znamená vyřízení věci do druhého dne. Potom by podání žádosti mělo pouhý formální význam a k bezvýslednému vyčerpání tohoto procesního prostředku by de facto docházelo jeho podáním, což by zcela popíralo smysl institutu ochrany proti nečinnosti v rámci správního řádu.“

<sup>74</sup> JEMELKA, Luboš, PODHRÁZKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel, ZAVŘELOVÁ, Jitka, BOHDALO, David, ŠURÁNEK, Petr. Soudní řád správní: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony, s 397. ISBN 978-80-7400-607-4.

mravy nebo veřejný pořádek. Přitom stále v tom stejném rozsudku Nejvyšší správní soud připouští aplikaci ustanovení § 71 odst. 3 písm. a) správního řádu a neurčitý právní termín „zvláště složitý případ“<sup>75</sup>, který by s ohledem na předestřenou argumentaci neměl být aplikován.

Co se týká argumentu, že v případě nevyčkání třicetidenní lhůty si účastník řízení nemůže být jist uplynutím lhůty, tento považuji rovněž za nepřipadný. Jedná se o riziko, které účastník řízení podstupuje. Je věcí každého, pokud nesprávně aplikuje lhůtu, či kvůli větší jistotě nevyčká uplynutí třiceti dnů, a s ohledem na to využije prostředky proti nečinnosti předčasně. Navíc pokud by Nejvyšší správní soud svůj argument dotáhl, musel by uvést, že účastník řízení je povinen vyčkat šedesát dnů, jelikož si nemůže být jist, zda se nejedná o zvláště složitý případ.

V rozsudku č.j. 9Afs 21/2010-84 ze dne 12.8.2010, týkajícím se lhůty pro vydání „běžného“ správního rozhodnutí, nikoli tedy rozhodnutí o žádosti na uplatnění opatření proti nečinnosti, dovedil Nejvyšší správní soud, že při naplnění určitých podmínek je správní orgán povinen vydat rozhodnutí „bez zbytečného odkladu“, případně „bezodkladně“. V souladu s mým právním názorem o nutnosti aplikace lhůty dle ustanovení § 71 odst. 1 správního řádu v něm Nejvyšší správní soud uvádí, že *„Neurčitý právní pojem „bez zbytečného odkladu“ (případně „bezodkladně“) dává správním orgánům prostor pro vlastní posouzení délky lhůty, je však zřejmé, že rozhodnutí musí být vydáno v co nejkratším časovém úseku, maximálně do 30 dnů (se zákonem stanovenými výjimkami).“*

Právní názor o aplikaci lhůty dle ustanovení § 71 odst. 1 správního řádu byl vysloven Nejvyšším správním soudem v rozsudku č.j. 2Ans 14/2012 ze dne 10.12.2012<sup>76</sup> i Nejvyšším soudem v rozsudku sp.zn. 30Cdo 530/2014 ze dne 30.7.2015.

Z výše uvedeného vyplývá, že literatura i judikatura ohledně toho, zda se má vůbec aplikovat ustanovení § 71 odst. 1 správního řádu, je rozkolísaná. Jelikož však jsou dle mého názoru argumenty dovozující neaplikaci této lhůty zcela nepřesvědčivé a nesprávné, je nutné tuto lhůtu aplikovat vždy, a konkrétní lhůty používat jen jako nepřekročitelné maximum, které se použije toliko v případě, pokud by termínu „bez zbytečného odkladu“ odpovídala lhůta delší.

Všude je však ztotožňován termín „bez zbytečného odkladu“ s termínem „bezodkladně“, což považuji za chybné, stejně jako považuji za chybné považovat za lhůtu pro

---

<sup>75</sup> Srov. „Zdejší soud však podotýká, že pro zvláště složitě případy nevyklučuje na základě § 71 odst. 3 správního řádu aplikaci lhůty delší.“

<sup>76</sup> „Pokud to není možné, § 71 odst. 3 správního řádu stanoví pro vydání rozhodnutí lhůtu 30 dní (od zahájení řízení); z povahy věci tedy není nutně vyloučeno, aby správní orgán byl nečinný ještě i před uplynutím této lhůty (pokud mu nic nebránilo rozhodnout bezodkladně, tedy v intencích § 71 odst. 1 správního řádu).“



vydání rozhodnutí automaticky třicet či šedesát dnů při naplnění hypotézy ustanovení § 71 odst. 3 správního řádu.

### **2.2.3. Základní nepřekročitelná lhůta pro vydání rozhodnutí**

Dle ustanovení § 71 odst. 3 správního řádu, nelze-li rozhodnutí vydat bezodkladně (a není-li naplněna hypotéza uvedená v písm. a) a b) tohoto ustanovení), „*je správní orgán povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení*“. Logicky to ale neznamená, že pokud nelze vydat rozhodnutí bezodkladně, tedy v řádu jednotek dnů, je lhůtou pro vydání rozhodnutí automaticky třicet dnů. Nedávalo by žádný smysl, z jakého důvodu, pokud by rozhodnutí nebylo možno vydat bezodkladně, tedy by ho bylo možné ho vydat například do 15 dnů, dával zákon možnost správnímu orgánu prodlévat dalších 15 dnů. Těchto patnáct dnů by totiž již bylo zbytečným průtahem, což by odporovalo čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, přičemž je zapotřebí připomenout, že každá právní norma by měla být vykládána ústavně konformním způsobem, tedy ve prospěch ústavní pořádkem zaručených práv.

Ústavně konformní výklad ustanovení § 71 odst. 3 správního řádu umožňuje už z důvodu, že není stanovena „pevná“ třicetidenní lhůta, ale je stanoveno, že rozhodnutí musí být vydáno „nejpozději“ do třiceti dnů, tedy je stanovena nepřekročitelná maximální lhůta, ale nikoli již, že by tato lhůta byla přiměřená i za situace, kdy by bylo možné vydat rozhodnutí dříve.

Slovem „nejpozději“ dle mého názoru zákonodárce vymezil, že lhůta může být za daných okolností i kratší. Lhůta dle ustanovení § 71 odst. 3 správního řádu tedy za určitých okolností zkracuje lhůtu dle ustanovení § 71 odst. 1 správního řádu. Nebylo by však logické, rozumné a ani ústavně konformní, aby jí došlo k prodloužení základní lhůty k vydání rozhodnutí.

Pokud tedy není možné vydat rozhodnutí bezodkladně, a není naplněna hypotéza dle ustanovení § 71 odst. 3 písm. a) a b) správního řádu, musí se zkoumat, zda termínu „bez zbytečného odkladu“ dle ustanovení § 71 odst. 1 správního řádu odpovídá dřívější vydání rozhodnutí, než za třicet dnů od zahájení řízení a pokud ano, v jaké lhůtě, a v takovém případě bude právě takto zjištěná lhůta lhůtou maximální pro danou věc.

Třicetidenní lhůta zde tedy plní zejména úlohu právní jistoty ve vztahu k žadateli, aby ten věděl, pokud nedojde k naplnění hypotézy dle ustanovení § 71 odst. 3 písm. a) a b) správního řádu, od kdy může s jistotou brojit proti nečinnosti. To však neznamená, že by účastník řízení nemohl být úspěšný i v případě, kdy se domáhá ochrany proti nečinnosti dříve, avšak v takovém případě vstupuje do rizika uvážení rozhodujícího orgánu stran neurčitého

právního pojmu s ohledem na konkrétní okolnosti případu, které nelze vždy s jistotou odhadnout. Tomu odpovídá i důvodová zpráva k původnímu návrhu správního řádu<sup>77</sup>, kde se uvádí, že jde „o ustanovení sloužící především zájmům účastníků, jimž dává právní jistotu ohledně lhůty, v níž musí být věc vyřízena“. Tímto způsobem také většina účastníků řízení postupuje, tedy z důvodu opatrnosti brojí proti nečinnosti až po uplynutí třiceti dnů ode dne zahájení správního řízení. Z toho důvodu neexistuje, nebo mi není známá, žádná judikatura, která by se zabývala situací, kdy se účastník řízení domáhá ochrany proti nečinnosti v době mezi uplynutím bezodkladné lhůty a třiceti dny od zahájení řízení.

#### **2.2.4. Prodloužená nepřekročitelná lhůta k vydání rozhodnutí**

Pokud dojde k naplnění hypotézy dle písm. a) § 71 odst. 3 správního řádu, připočítává se ke lhůtě pro vydání rozhodnutí až lhůta třiceti dnů, v případě naplnění hypotézy dle písm. b) doba nutná k provedení určitých úkonů.

Lhůta dle ustanovení § 71 odst. 3 písm. a) se připočítává ke třiceti dnům, které by jinak tvořily nepřekročitelnou lhůtu pro vydání rozhodnutí. Tímto způsobem je tedy stanovena nová nepřekročitelná lhůta pro vydání rozhodnutí a opět je nutné zkoumat dle okolností daného případu, zda správní orgán koná jednotlivé úkony bez zbytečného odkladu.

**V případě naplnění hypotézy § 71 odst. 3 písm. a) správního řádu tudíž dochází pouze k prodloužení maximální délky lhůty pro vydání rozhodnutí, nikoli k automatickému stanovení přiměřené lhůty pro rozhodnutí v konkrétním případě.** Ze stejných důvodů, jako v případě maximální třicetidenní lhůty, tedy z důvodu smyslu ustanovení i z důvodu ústavně souladného výkladu, je tedy nutné v každém konkrétním případě zkoumat délku lhůty připadající na každé rozhodnutí odpovídající vydání rozhodnutí bez zbytečného odkladu, přičemž maximálně šedesát dnů ode dne zahájení řízení plní pouze funkci právní jistoty pro účastníka řízení, který tak ví, že po uplynutí této doby je správní orgán, v případě naplnění příslušné hypotézy, nečinný, a může proti nečinnosti brojít příslušnými právními prostředky.

K tomu poznamenávám, že lhůta se neprodlužuje automaticky o třicet dnů, ale „až o třicet dnů“, čili i třicetidenní maximální lhůta se prodlužuje pouze o dobu, o kterou je zapotřebí maximální lhůtu prodloužit s ohledem na důvod prodloužení<sup>78</sup>. I takto prodloužená lhůta však

<sup>77</sup> Vládní návrh správního řádu. In: *Sněmovní tisk 201/0*. Dostupné také z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?id=6278&pdf=1>

<sup>78</sup> ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: komentář*. Praha: Linde, 2003. *Zákony s poznámkami* (Linde), s. 239. ISBN 80-7201-371-8: „Pokud nastanou skutečnosti zákonem předvídané, překročí správní úřad lhůtu pro vydání rozhodnutí jen o tolik dnů, kolik je nezbytně nutné k provedení stanovených úkonů, nejvýše však o 30 dnů.“

plní funkci pouze maximální nepřekročitelné lhůty, a je tedy vždy nutné zkoumat, zda v rámci této lhůty není možné vydat rozhodnutí dříve, a pokud ano, použije se tato lhůta přizpůsobená konkrétním okolnostem případu jako nejdelší přiměřená. To může znamenat, že i pokud dojde k připočítání doby ke třicetidenní lhůtě v souladu s ustanovením § 71 odst. 3 písm. a) správního řádu, tedy k takovému stanovení nepřekročitelné lhůty, může být skutečná lhůta s ohledem na okolnosti případu kratší třiceti dnů.

Tomu odpovídá i názor uvedený v komentářové literatuře<sup>79</sup>, podle kterého je třeba, aby se řízení prodlužovalo pouze v případě, kdy je to skutečně nezbytné. Lhůta s připočítanou dobou tak slouží jako korektiv, kdy i pokud by konkrétní okolnosti případu vycházející z naplnění hypotézy dle ustanovení § 71 odst. 3 písm. a) správního řádu obecně odůvodňovaly lhůtu delší šedesáti dnů (např. pokud by vydání rozhodnutí bez zbytečného odkladu odpovídalo lhůtě 80 dnů), tuto nelze překročit a účastník řízení se v případě jejího překročení může domáhat ochrany před nečinností správního orgánu.

Kdy lze však ke třicetidenní lhůtě připočítat další dobu? Jistě to nejde kdykoli, nelze to tedy učinit kdykoli, kdy si správní orgán uvědomí, že jsou zde okolnosti dle ustanovení § 71 odst. 3 písm. a) správního řádu. Tyto okolnosti musí tudíž ze správního spisu bez pochybností vyplývat nejpozději s koncem zákonné lhůty k vydání rozhodnutí (tj. lhůty dle ustanovení § 71 odst. 1, a návěští odst. 3 správního řádu).

Bylo-li by tomu jinak, tedy bylo-li by možné připočítat lhůtu na základě okolností zřejmých ze správního spisu až po uplynutí lhůty stanovené na základě okolností vyplývajících ze správního spisu v okamžiku jejího uplynutí (tj. k okamžiku uplynutí bezodkladné nebo maximálně třicetidenní lhůty), mohla by nastat situace, kdy se zpětně stalo nedůvodným podání účastníka řízení, kterým se domáhal ochrany proti nečinnosti.

Například pokud by ze spisového materiálu vyplývalo, že lhůta k vydání rozhodnutí je dvacet dnů, účastník řízení by 21. dne podal žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, avšak 35. den by správní orgán někoho předvolal, nemá to vliv na již uplynulou lhůtu, a tedy nečinnost správního orgánu. Nemůže se totiž stát podání účastníka nedůvodné s ohledem na pozdější úkony správního orgánu, resp. na okolnosti, které dosud nevyplývaly ze spisu. Jelikož se vždy musí, s ohledem na zásadu „*quod non est in actis, non est in mundo*“, tedy „co není ve spise, není na světě“, postupovat pouze s ohledem na to, co je zřejmé ze spisu, pak pokud není okolnost odůvodňující delší lhůtu zřejmá ze správního spisu před uplynutím lhůty stanovené na

---

<sup>79</sup> JEMELKA, Luboš, PODHRÁZKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel, ZAVŘELOVÁ, Jitka, BOHDALO, David, ŠURÁNEK, Petr. Soudní řád správní: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony, s. 398. ISBN 978-80-7400-498-8

základě skutečností zřejmých ze správního spisu k okamžiku jejího uplynutí, lhůta uplyne, a zpětně se již nemůže obnovit, resp. nemůže na základě pozdějších okolností zaniknout již nastalá skutečnost. Na podporu toho lze obdobně poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 Ans 6/2009-82 ze dne 26.2.2010<sup>80</sup>, či na rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 Ans 4/2012-20 ze dne 12.4.2013<sup>81</sup>, jejichž společným jmenovatelem je názor, že jednou uplynulá lhůta nemůže být modifikována pozdějšími úkony správních orgánů.

### 2.2.5. Limitované prodloužení lhůty

Jedním z důvodů připočítání lhůty „se zastropováním“ je nařízení ústního jednání, které není standardní součástí správního řízení. Ústní jednání se nařídí, je-li to stanoveno zákonem, nezbytné ke splnění účelu řízení nebo k uplatnění práv účastníků. Obecně má správní orgán povinnost uvědomit účastníky řízení o konání ústního jednání minimálně s pětidenním předstihem<sup>82</sup>. Při stanovení, jaká doba má být připočtena, je tedy nutné kalkulovat s konkrétními okolnostmi případu. To může být ovlivněno například tím, jakým způsobem se účastníkům doručuje (např. na e-mail, do datové schránky, obyčejnou poštou). Správní orgán musí totiž počítat mimo doby, kterou může trvat doručení vyrozumění o konání ústního jednání, což může trvat s ohledem na fikci doručení maximálně deset dnů<sup>83</sup>, rovněž s dobou, než vyrozumění účastníkovi řízení dojde, což je okamžik, od kterého se lhůta fikce doručení písemnosti odvíjí, a se zachováním minimálně pětidenního předstihu doručení před konáním ústního jednání. Lze uvést, že připočítaná doba, s ohledem na konání ústního jednání, by neměla být delší, než 25 dnů (v případě doručování běžnou poštou).

Důležitým je rovněž okamžik, kdy se správní orgán dozvěděl o nutnosti ústní jednání nařídít. Je-li například jediným úkonem v řízení, který je nutné učinit, zajištění konání ústního jednání, což je zřejmé hned od počátku řízení, a po ústním jednání je již možné rozhodnout, přičemž správní orgán o této skutečnosti věděl hned od zahájení řízení, není ve většině případů na místě, aby přiměřená lhůta („bez zbytečného odkladu“) pro vydání rozhodnutí v takovém konkrétním případě byla delší třiceti dnů (ač nepřekročitelná lhůta bude 55 dnů), a to bez ohledu na to, kdy správní orgán začal činit úkony směřující ke konání ústního jednání, neboť měl tyto

---

<sup>80</sup> Srov. „neboť v době, kdy krajský úřad o prodloužení lhůty rozhodl, tato lhůta již marně uplynula a bylo tedy vyloučeno, aby k prodloužení lhůty pro rozhodnutí ve věci vůbec mohlo dojít“.

<sup>81</sup> Srov. „Pokud správní orgán, tak jako žalovaný v předmětné věci, oznámí účastníkům řízení usnesení o přerušení řízení spojené s výzvou k odstranění vad žádosti až po té, kdy došlo k uplynutí lhůty pro jeho rozhodnutí ve smyslu § 71 odst. 3 správního řádu, nemůže mít takové přerušení řízení účinky předvídané v § 65 odst. 1 správního řádu. Jednou uplynulá lhůta se nemůže ani na základě § 65 odst. 1 správního řádu „obnovit““.

<sup>82</sup> Srov. ustanovení § 49 odst. 1 správního řádu.

<sup>83</sup> Srov. ustanovení § 24 odst. 1 správního řádu.

úkony činit ihned, a v takovém případě, tedy v případě postupu bez zbytečných průtahů, by bylo rozhodnuto ve lhůtě třiceti dnů. Nebylo by tudíž možné akceptovat lhůtu pro rozhodnutí správního orgánu 55 dnů v případě, kdy by správní orgán začal činit úkony směřující ke konání ústního jednání 29. den po zahájení řízení, ač nutnost jeho nařízení byla ze spisu nepochybná již od chvíle zahájení řízení. Stejně tak by nebylo možné z hlediska délky přiměřené lhůty brát do úvahy, pokud správní orgán stanoví datum ústního jednání na nepřiměřeně daleké datum.

Obdobně by bylo třeba postupovat při stanovení přiměřené lhůty a připočítání lhůty pro vydání rozhodnutí i v případě dalších okolností způsobujících naplnění hypotézy dle ustanovení § 71 odst. 3 písm. a) správního řádu, tedy i v případě provádění místního šetření, předvolání, předvedení, doručování veřejnou vyhláškou, jakož i v případě, kdy se jedná o zvlášť složitý případ. Je nutné brát do úvahy, o jakou dobu konkrétní okolnost prodlouží řízení, ale pouze v případě řádného postupu správního orgánu v řízení (tj. bez zbytečných průtahů), neboť lhůta nemůže být prodloužena i o dobu, po kterou správní orgán bezdůvodně nekonal.

Zvlášť bych se však chtěl zabývat okolností odůvodňující připočítání lhůty dle ustanovení § 71 odst. 1 písm. a) správního řádu spočívající v tom, že se jedná o zvlášť složitý případ. Na rozdíl od ostatních okolností se totiž jedná o neurčitý právní pojem, kde velkou roli hraje uvážení aplikujícího orgánu.

Nejvyšší správní soud považuje za zvlášť složitý případ zejména takový, kde je nutné opatřit více podkladů pro rozhodnutí<sup>84</sup>. V tom se s ním ztotožňuje komentář Jemelky. **O zvlášť složitý případ se dle mého názoru může jednat tehdy, pokud se jedná o případ, který je něčím jedinečný a důvod této jedinečnosti odůvodňuje delší lhůtu.** Takovým může být zejména případ, který netvoří běžnou agendu správního orgánu, vyžaduje nové postupy či řešení, kde je velké množství podkladů, či je nutné zjišťovat cizí právo nebo (překladem) zjišťovat obsah cizojazyčných dokumentů (vše ale pouze tehdy, netvoří-li takové činnosti běžnou součást agendy správního orgánu, resp. pokud se nejedná o obvyklý postup v daném typu řízení). Musí se tedy jednat o případ, který se nějakým relevantním způsobem (způsobujícím nutnost delší lhůty) vymyká z případů typově spadajících do stejné agendy. Musí se však vždy jednat o jedinečný případ, zvlášť složitým případem tedy nikdy nemůže být případ, který je z hlediska složitosti podobný většímu množství typově obdobných věcí. **Žádná agenda**

---

<sup>84</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 55/2009-152 ze dne 20.8.2009: „*Za zvlášť složitý případ lze obecně považovat "takový případ, kdy dokazování je komplikované zejména z pohledu nutnosti opatřit více podkladů pro rozhodnutí. Rozhodujícím kritériem zde je rozsáhlost dokazování, nikoliv schopnost správního úřadu provést dokazování v základní lhůtě. Za zvlášť složitě věci nelze nikdy dopředu označit v obecné rovině celou skupinu správních řízení, jako například řízení o stavebním povolení, nýbrž je nutno při výkladu tohoto pojmu a jeho aplikaci vycházet z přísně individuálního posouzení každého konkrétního případu" (srov. ONDRUŠ, R. Správní řád 71/1967 Sb. - komentář k § 49. Článek publikovaný dne 1. 3. 2005, Linde).*“

**totiž nemůže být již ze své povahy zvlášť složitým případem**, a pokud by tomu tak mělo materiálně být, je na zákonodárci, aby pro takový typ věci stanovil zvláštní lhůtu. Neučiní-li tak, aplikují se na takové věci lhůty dle § 71 správního řádu, nikdy se však nemůže jednat o „skupinové“ zvlášť složitě případy, jelikož v takovém případě tvoří běžnou agendu a není na místě hovořit o tom, že některý z těchto případů je něčím zvláštní.

V tomto ohledu musím upozornit na, dle mého názoru, nesprávný právní názor vyjádřený v rozsudku Krajského soudu v Brně č.j. 62 Af 72/2010-138 ze dne 19.1.2012<sup>85</sup> a shodný právní názor uvedený v rozsudku téhož soudu č.j. 62 Af 31/2011-167 ze dne 25.10.2012, které bez bližšího odůvodnění, pouze za použití obecných frází, uvádí, že všechny případy agendy přezkumu podle zákona o zadávání veřejných zakázek jsou zvlášť složitými případy.

V uvedených rozsudcích Krajského soudu v Brně byl tento názor uveden jako obiter dictum, vzhledem k tomu, že se jednalo o žaloby na zrušení správního rozhodnutí, a tento názor tedy nebyl předmětem přezkumu Nejvyššího správního soudu. Ve vztahu k žalobě na ochranu proti nečinnosti však vyslovil Krajský soud v Brně poněkud obsírněji stejný právní názor v usnesení č.j. 62Ca 75/2008-80 ze dne 2.3.2009, v němž uvedl: *„Soud nemá pochybnosti o tom, že v dané věci jde o zvlášť složitý případ; za takové zvlášť složitě případy je zdejší soud připraven zásadně považovat veškerá řízení před žalovaným coby specializovaným správním úřadem - tu pro oblast dohledu nad zadáváním veřejných zakázek. Soud tu totiž zohledňuje široké spektrum správních řízení, na která správní řád dopadá, svojí složitostí, rozsahem a nároky na nikoli mechanickou aplikaci právních norem vzájemně odlišných; v rámci tohoto spektra je namíste správní řízení vedená právě žalovaným zásadně řadit mezi případy řízení nejsložitějších.“* Ani zde však nemohlo dojít k přezkumu správnosti této úvahy Nejvyšším správním soudem, jelikož se jednalo o usnesení o zastavení řízení, navíc na tomto právním názoru rozhodnutí nezáviselo.

Nicméně by bylo zajímavé, jak by názor zastávaný Krajským soudem v Brně o tom, že veškeré případy spadající do agendy přezkumu podle zákona o veřejných zakázkách, jsou zvlášť složitými případy, obstál u Nejvyššího správního soudu. Dle mého názoru by obstát neměl, a to i s ohledem na rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1As 55/2009-152 ze dne 20.8.2009, kde je mimo jiné uvedeno: *„Za zvlášť složitě věci nelze nikdy dopředu označit v obecné rovině celou skupinu správních řízení, jako například řízení o stavebním povolení, nýbrž*

---

<sup>85</sup> Srov. *„Uváží-li zdejší soud charakter agendy přezkumu podle ZVZ jak ve vztahu k typovým agendám, v nichž správní orgány postupují podle správního řádu, tak ve vztahu k věcné problematice zadávání veřejných zakázek, dospívá k závěru, že je splněna podmínka podle § 71 odst. 3 správního řádu, a sice že jde o zvlášť složitý případ.“*

*je nutno při výkladu tohoto pojmu a jeho aplikaci vycházet z přísně individuálního posouzení každého konkrétního případu" (srov. ONDRUŠ, R. Správní řád 71/1967 Sb. - komentář k § 49. Článek publikovaný dne 1. 3. 2005, Linde).“.*

Nikdy se nepřipočítává lhůta delší než třicet dnů, i když je naplněno více z podmínek připočítání lhůty<sup>86</sup>. Ty plyne z jazykového znění tohoto ustanovení, pravidla restriktivního výkladu mezi základních práva a svobod (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práva a svobod), i ze smyslu tohoto ustanovení, neboť se nejedná o zdržení, která se skládají „za sebe“, ale jejich řešení může probíhat simultánně.

### **2.2.6. Nelimitované prodloužení lhůty**

Na rozdíl od lhůty dle ustanovení § 71 odst. 3 písm. a) správního řádu není lhůta dle ustanovení § 71 odst. 3 písm. b) správního řádu „zastropovaná“. Společné pro okolnosti odůvodňující připočítání doby k maximální lhůtě uvedené v ustanovení § 71 odst. 3 písm. a) správního řádu je, že doba prodloužení řízení na jejich základě je v moci správního orgánu<sup>87</sup>. V případě ustanovení § 71 odst. 3 písm. b) správního řádu se však jedná o úkony, které v moci správního orgánu nejsou, v případě zastropování lhůty by tedy její dodržení nebylo v moci správního orgánu, a ten by se mohl dostat do prodlení, aniž by sám byl nečinný.

Postup dle ustanovení § 71 odst. 3 písm. b) správního řádu je možný v případě potřeby provést dožádáním ve smyslu § 13 správního řádu, zpracováním znaleckého posudku nebo doručením písemnosti do ciziny. Záměr zákonodárce vyloučit ze zastropování lhůty úkony, jejichž splnění je mimo přímou kontrolu správního orgánu, je zřejmý.

Dle mého názoru do této lhůty bez zastropování nemělo být zařazeno dožádání. Jednak se jedná pouze o dožádání tuzemské, tedy prováděné tuzemským správním orgánem<sup>88</sup>, přičemž dožádání do ciziny může být nanejvýš důvodem zvláštní složitosti věci, kde je však zastropovaná lhůta, a tedy pro časově náročnější úkon je nesystémově stanovena přísnější úprava lhůt. Dalším důvodem je, že sice se jedná o úkon prováděný jiným správním orgánem, ale i dožádaný správní orgán má na provedení dožádaného úkonu až třicetidenní lhůtu (jíž však

---

<sup>86</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 636. ISBN 978-80-7273-166-4, JEMELKA, Luboš, PODHRÁZKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel, ZAVŘELOVÁ, Jitka, BOHDALO, David, ŠURÁNEK, Petr. *Soudní řád správní: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony, s. 398. ISBN 978-80-7400-607-4.

<sup>87</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 636. ISBN 978-80-7273-166-4: „vychází se z toho, že jde o z časového hlediska natolik nepředvídatelné skutečnosti, že obecná úprava maximální možné doby není možná“.

<sup>88</sup> Srov. ustanovení § 13 odst. 6 správního řádu, který vylučuje působnost § 13 správního řádu na dožádání do ciziny.

může nadřízený orgán prodloužit)<sup>89</sup>. Především se však jedná stále o úkony prováděné orgány veřejné správy, přičemž recentní judikatura tenduje k odpovědnosti veřejné správy za dodržení lhůt jako celku<sup>90</sup>, a pokud by dožádaný úkon prováděl přímo správní orgán, který vede správní řízení, nebylo by možné tímto způsobem lhůtu prodloužit.

Považuji tedy za chybu zákonodárce, pokud dožádání zařadil pod ustanovení § 71 odst. 3 písm. b) správního řádu. Vzhledem k tomu, že doručování písemností do ciziny se řídí totožnými pravidly, jako doručování do tuzemska, včetně uplatnění fikce doručení<sup>91</sup>, a není tedy žádného důvodu k prodloužení lhůty, ke zdržení může dojít s ohledem na delší dobu, po kterou je písemnost k adresátovi přepravována. Není však žádného rozumného důvodu, aby byla připočítána například doba úložní doby do okamžiku nastoupení fikce doručení, jelikož tím je nesmyslně tato doba připočítána u písemností doručovaných do zahraničí, na rozdíl od písemností doručovaných v tuzemsku.

Nicméně faktem je, že zákonodárce uvedl jako důvod prodloužení lhůty celou dobu od odeslání do doručení písemnosti do zahraničí, což je nutné respektovat, i když to není příliš logické. Nicméně je v dispozici správního orgánu, jakým způsobem bude doručovat, a doba nutná k doručení písemnosti do zahraničí tak může být pouze taková, kterou by doručování trvalo v případě volby nejlepšího způsobu doručování. Nebude tak již dobou nutnou, pokud vinou správního orgánu nedojde k doručení písemnosti fikcí a bude zapotřebí doručovat opětovně (například kvůli chybějícímu poučení o následcích nevyzvednutí písemnosti), nebo pokud správní orgán zvolí pomalý způsob přepravy písemnosti (např. lodí namísto letadlem).

Nutnou dobou ke zpracování znaleckého posudku je doba, po kterou je znalecký posudek obdobné obtížnosti obvykle vypracováván. Tuto lhůtu musí správní orgán znalci určit v souladu s ustanovením § 56 správního řádu. Bez významu bude, pokud stanoví lhůtu nepřiměřeně dlouhou, připočítávat se bude vždy pouze doba objektivně nutná. Bude pak na správním orgánu, aby si tuto dobu na znalci vynutil, v krajním případě i uložením pořádkové za neuposlechnutí pokynu úřední osoby<sup>92</sup>.

O dobu nutnou k tomu, aby došlo ke skutečnostem předvídaným ustanovením § 71 odst. 3 písm. b) správního řádu, se prodlužuje doba stanovená na základě ustanovení § 71 odst. 3 správního řádu, včetně jeho písm. a). Může se tedy o tuto dobu prodloužit i doba šedesáti dnů.

---

<sup>89</sup> Srov. ustanovení § 13 odst. 3 správního řádu.

<sup>90</sup> Srov. odst. 23 rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 198/2015-20 ze dne 4.11.2015

<sup>91</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6Ads 96/2011-64 ze dne 14.9.2011.

<sup>92</sup> Srov. ustanovení § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu.



To například v případě, kdy bude nutné provést některý z daných úkonů a zároveň se bude jednat o zvlášť složitý případ.

Podobně jako v případě lhůty dle ustanovení § 71 odst. 3 písm. a) správního řádu je tímto způsobem pouze stanovena maximální (nepřekročitelná) lhůta, nikoli přiměřená lhůta k rozhodnutí v konkrétním případě (bez zbytečného odkladu). Lhůta se prodlužuje o dobu nutnou k těmto úkonům, tedy o dobu, kterou tyto úkony mají trvat<sup>93</sup>. Konkrétní přiměřená délky lhůty k vydání rozhodnutí však bude opět stanovena s ohledem na konkrétní okolnosti případu tak, aby odpovídala vydání rozhodnutí „bez zbytečného odkladu“, a není tedy vyloučeno, například v případě, že jediným úkonem prováděným správním orgánem, mimo vyhotovení rozhodnutí, bude doručování písemnosti do ciziny, a doručeno bude za deset dnů, aby byl správní orgán v prodlení po uplynutí dvaceti dnů od zahájení řízení.

Na toto místo zařazují i ustanovení § 71 odst. 4 správního řádu, podle kterého lhůta stanovená výše popisovaným způsobem neběží po dobu nezbytnou k opatření údajů dle ustanovení § 6 odst. 2 správního řádu, tedy údajů, které má získat z podkladů, které je účastník řízení povinen správnímu orgánu předložit, avšak nepředloží je a místo toho požádá správní orgán, aby je zjistil z úřední evidence, kterou sám správní orgán vede.

Je tedy otázkou, z jakého důvodu by vůbec měl zákon předepisovat účastníkovi řízení, aby správnímu orgánu doložil údaje, které si správní orgán může sám zjistit z vlastní evidence. Takový zákonný požadavek by se dle mého názoru neměl vůbec vyskytovat a pokud se vyskytne, je to dle mého názoru v jasném rozporu se zásadou hospodárnosti řízení.

Pokud by však již k takové situaci, k níž by dojít nemělo, došlo, a účastník řízení by požádal, aby si správní orgán údaje zjistil z úřední evidence, pak po dobu nutnou k opatření těchto údajů lhůty pro vydání rozhodnutí neběží. Je tudíž zapotřebí po dobu nezbytnou, tedy po dobu, po kterou by opatření těchto informací při správném postupu správního orgánu mělo trvat, přerušit počítání lhůty. Materiálně se tedy jedná o další připočítání doby k nepřekročitelné lhůtě, a nerozumím tomu, z jakého důvodu měl zákonodárce potřebu to stejné, tedy další prodloužení lhůty, vyjádřit jiným způsobem, resp. z jakého důvodu nezahrnul tento důvod k připočítání lhůty pod ustanovení § 71 odst. 3 písm. b) správního řádu.

---

<sup>93</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 636. ISBN 978-80-7273-166-4: „Bude záležet na tom, jak dlouho ve skutečnosti provedení dožádání nebo jak dlouho bude vypracováván znalecký posudek (...) Ani tato „nutná“ doba však není a nemůže být zcela neomezená; také v tomto případě (tak jako v případě odst. 1) je možné uplatnit ze strany nadřízeného správního orgánu právní prostředky ochrany proti nečinnosti, a to jak z moci úřední, tak na základě žádosti účastníka řízení podle § 80 odst. 3 věta druhá, pokud by se např. vypracování znaleckého posudku neúměrným způsobem protahovalo.“

Chápu, že v roce 2004, kdy byl správní řád schválen, nebyla elektronizace na takové úrovni jako dnes, nicméně vzhledem k elektronizaci veřejné správy, včetně veškerých evidencí, je toto ustanovení v podstatě obsolentní. I v době schválení správního řádu však toto ustanovení nemělo dle mého názoru velký smysl. Dle mého názoru nemůže být doba, po kterou trvá vyhledávání údajů z jakékoli evidence vedené správním orgánem, byť není vedena v elektronické podobě, natolik významná, aby kvůli tomu muselo být do správního řádu vpravena norma fakticky prodlužující lhůtu pro vydání rozhodnutí.

Krajský soud v Brně v rozsudku č.j. 62A 92/2012-64 ze dne 8.2.2013 uvedl, že dle ustanovení § 71 odst. 4 správního řádu „*lhůty pro vydání rozhodnutí neběží po dobu nezbytnou k opatření podkladů od dotčené osoby, umožňuje-li je zvláštní předpis vyžadovat*“, přičemž dobou nezbytnou je třeba rozumět dobu, kterou správní orgán pro stanoví v usnesení, jímž dotčené osobě ukládá předložení podkladu.

S právním názorem vyjádřeným Krajským soudem v Brně nesouhlasím z následujících důvodů. Dle ustanovení § 114 odst. 6 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění účinném do 31.3.2012 (toto znění se na danou věci vztahovalo) byl zadavatel povinen předložit ve lhůtě sedmi dnů ode dne, kdy mu byl navrhovatelem doručen, návrh na přezkoumání úkonů zadavatele. Jedná se tedy o zákonnou povinnost účastníka řízení<sup>94</sup> k předložení podkladů. Avšak ustanovení § 71 odst. 4 správního řádu se nevztahuje na vyžadování podkladů od dotčené osoby, ale k „*opatření údajů podle § 6 odst. 2*“ správního řádu. Podle ustanovení § 6 odst. 2 správního řádu přitom opatřuje správní orgán údaje pouze v případě kumulativního splnění dvou podmínek:

- a) je možné je získat z úřední evidence, kterou sám vede,
- b) dotčená osoba, na jejíž požádání se údaje požadují, o to požádá.

Vyžadování podkladů od dotčené osoby, pokud to stanoví právní předpis, je již jiná činnost, než opatřování údajů z úřední evidence, na kterou se však ustanovení § 71 odst. 4 správního řádu nevztahuje<sup>95</sup>. To je logické v tom směru, že v případě opatřování údajů vykonává správní orgán činnost, ke které je jinak ze zákona povinná dotčená osoba, zatímco obstarávání jiných podkladů je již povinností správního orgánu v rámci zjišťování skutkového stavu v souladu se zásadou materiální pravdy. Z toho důvodu na situaci, která nastala v případě

---

<sup>94</sup> Srov. ustanovení § 116 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění účinném do 31.3.2012.

<sup>95</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 637. ISBN 978-80-7273-166-4. JEMELKA, Luboš, PODHRÁZKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel, ZAVŘELOVÁ, Jitka, BOHDALO, David, ŠURÁNEK, Petr. *Soudní řád správní: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony, s. 399. ISBN 978-80-7400-607-4.: „*Lhůta pro vydání rozhodnutí neběží podle ustanovení § 71 odst. 4 po dobu, kdy si správní orgán opatřuje v souladu s § 6 odst. 2 údaje z úřední evidence, kterou sám vede*“.

rozsudku Krajského soudu v Brně č.j. č.j. 62 A 92/2012-64, není možné ustanovení § 71 odst. 4 správního řádu vůbec aplikovat.

I pokud by to možné bylo, nebylo by možno souhlasit ani s tím, že nezbytnou dobou k opatření podkladů je doba uvedená v usnesení, kterým je dotčená osoba k předložení podkladu vyzvána. Tato lhůta musí být stanovena objektivně<sup>96</sup>, jinak by to mohlo vést k úmyslnému prodlužování správního řízení (odhlédnu-li v dané věci od toho, že sedmidenní lhůta byla stanovena především zákonem). Souhlasím však s obecným závěrem, který lze z tohoto rozsudku vyvodit, že v případě naplnění hypotézy dle ustanovení § 71 odst. 4 správního řádu nenastupují následky ve vztahu ke lhůtě po celou dobu, po kterou trvá opatřování údajů, ale pouze po dobu, kterou by mělo jejich opatření trvat.

### **2.2.7. Přerušeni řízení**

Lhůty však nejsou ve správním řádu modifikovány pouze v § 71. Lhůty pro vydání rozhodnutí totiž neběží také v případě, kdy je přerušeno řízení dle § 64 správního řádu.

Přerušit řízení může správní orgán z moci úřední<sup>97</sup> nebo na žádost<sup>98</sup>. Ve vztahu ke lhůtám pro vydání rozhodnutí je důležité, zda řízení bylo přerušeno z moci úřední nebo na žádost. Je-li řízení přerušeno na žádost, neběží pod dobu přerušeni řízení lhůty pro provádění úkonů<sup>99</sup>, čili včetně lhůty pro vydání rozhodnutí. Pokud je však řízení přerušeno z moci úřední, lhůty pro provádění úkonů rovněž po dobru přerušeni řízení neběží, navíc ale lhůta pro vydání rozhodnutí ve věci přestává běžet již dnem, kdy nastal důvod k přerušeni řízení uvedený v ustanovení § 64 odst. 1 správního řádu, tedy zpětně, a neskončí dříve, než 15 dnů ode dne, kdy přerušeni řízení skončilo<sup>100</sup>. K tomu, aby řízení pokračovalo, není nutné vydat žádné rozhodnutí. Řízení pokračuje okamžikem, kdy odpadne překážka, kvůli níž bylo řízení přerušeno (to platí jak pro přerušeni řízení z moci úřední, tak na žádost), nebo uplyne lhůta stanovená správním orgánem v usnesení, kterým bylo řízení přerušeno na základě žádosti, případně o to požádá účastník, který požádal o přerušeni řízení<sup>101</sup>. O tom, že řízení pokračuje, správní orgán pouze vyrozumí účastníky a učiní o tom záznam do spisu<sup>102</sup>. Záznam do spisu je

---

<sup>96</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 637. ISBN 978-80-7273-166-4: „její konkrétní délka bude záviset zejména na charakteru a rozsahu opatřovaných údajů a na charakteru a rozsahu úřední evidence správního orgánu, ze které jsou údaje získávány“).

<sup>97</sup> Dle ustanovení § 64 odst. 1 správního řádu.

<sup>98</sup> Dle ustanovení § 64 odst. 2 a 3 správního řádu.

<sup>99</sup> Srov. ustanovení § 65 odst. 1 věta druhá správního řádu.

<sup>100</sup> Srov. ustanovení § 65 odst. 1 věta třetí správního řádu.

<sup>101</sup> Srov. ustanovení § 65 odst. 2 věta první a druhá správního řádu.

<sup>102</sup> Srov. ustanovení § 65 odst. 2 věta třetí správního řádu.

pouze deklaratorní, řízení pokračuje již okamžikem, kdy dojde ke skutečnosti, se kterou zákon spojuje pokračování v řízení.

#### 2.2.7.1. Přerušování řízení z moci úřední

Přerušování řízení z moci úřední je z pohledu účastníka řízení ve vztahu ke lhůtám pro vydání rozhodnutí relativně nebezpečný institut. **Pokud totiž k důvodu přerušování řízení dojde ještě před tím, než je řízení přerušeno, přestává lhůta pro vydání rozhodnutí běžet zpětně již od okamžiku, kdy nastal důvod k přerušování řízení** a neskončí dříve, než patnáct dnů ode dne, kdy přerušování řízení skončilo.

Je na uvážení správního orgánu, zda v případě naplnění důvodů k přerušování řízení skutečně řízení přeruší. Jelikož neexistuje absolutní správní uvážení, musí správní orgán odůvodnit, z jakého důvodu okolnosti případu odůvodňují přerušování řízení, resp. z jakého důvodu převážila úvaha řízení přerušit nad úvahou řízení nepřerušovat<sup>103</sup>. Zřejmým úmyslem zákonodárce bylo umožnit správnímu orgánu, aby mohl usnesením řízení přerušit po dobu, po kterou nezávisí dodržení nepřekročitelné lhůty, či vydání rozhodnutí, na činnosti správního orgánu.

Otázkou, kterou řešil Nejvyšší správní soud rovněž v rozsudku č.j. 5Ans 4/2012-20 ze dne 12.4.2013, byl důsledek přerušování řízení po uplynutí lhůty k vydání rozhodnutí, pokud důvod, pro který je řízení přerušeno, nastal před uplynutím lhůty.

Může však nastat situace, kdy usnesení o přerušování řízení bude před uplynutím lhůty sice vyhotoveno, ale vydáno, doručeno, případně se stane vykonatelné nebo pravomocné, až po jejím uplynutí. V této souvislosti je zapotřebí nejprve definovat, co se rozumí okamžikem, kdy správní orgán řízení přeruší, což v uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud řešit nemusel, zřejmě proto, že to nebylo potřeba (k vyhotovení usnesení o přerušování řízení došlo zhruba po jednom roce od zahájení řízení), avšak i tak uvedl, bez bližší argumentace, že k zachování zpětných účinků usnesení o přerušování řízení ve vztahu ke lhůtám je zapotřebí, aby ve lhůtě pro vydání rozhodnutí bylo usnesení o přerušování řízení oznámeno.

Se závěrem ohledně okamžiku naplnění termínu „přerušování řízení“ se ztotožňují z následujících důvodů. Přerušování řízení je objektivní stav, k němuž dochází až v okamžiku, kdy se usnesení o přerušování řízení stane vykonatelným. Až od té doby totiž usnesení nabývá předpokládané účinky. Usnesení o přerušování řízení je (předběžně) vykonatelné<sup>104</sup>, předpokládané účinky tudíž způsobuje v okamžiku doručení usnesení účastníkům. Až v tom

<sup>103</sup> Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 6 A 25/2002 – 42 ze dne 23.3.2005

<sup>104</sup> Srov. ustanovení § 76 odst. 5 správního řádu.

okamžiku je tedy možné hovořit o „přerušení řízení“. Právě proto je zřejmě stanoveno zpětné přerušení lhůty k okamžiku, kdy nastal důvod k přerušení řízení, neboť okamžik, kdy dojde k přerušení řízení, je pro správní orgán z větší části neovlivnitelný, neboť nejprve musí být usnesení o přerušení řízení účastníkům doručeno, což ovlivňuje zejména skutečnost, kdy si účastníci usnesení převezmou, případně kdy nastane fikce doručení. Vyhotovením usnesení, ani jeho vydáním, k přerušení řízení nedochází. **Termínem přerušení řízení uvedeným v § 64 odst. 1 správního řádu se tudíž myslí okamžik, kdy se usnesení o přerušení řízení stane předběžně vykonatelným**, což splývá s okamžikem doručení usnesení o přerušení řízení všem účastníkům řízení<sup>105</sup>.

V rozsudku č.j. 5Ans 4/2012-20 dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že pokud správní orgán řízení přeruší až po uplynutí lhůty k vydání rozhodnutí, i když z důvodu který nastal již před jejím uplynutím, nemá to na lhůtu k vydání rozhodnutí žádný vliv. S tímto závěrem nesouhlasím. Vedlo by to totiž k takovým důsledkům, kdy by mohl účastník řízení ovlivnit, zda přestane běžet lhůta k vydání rozhodnutí, a to tím, že by oddaloval převzetí usnesení o přerušení řízení, přičemž pokud by mu byla výzva k převzetí zásilky vhozena do schránky později, než deset dnů před uplynutím lhůty k vydání rozhodnutí, byla by jeho snaha úspěšná.

Nejvyšší správní soud přitom argumentuje tím, že k přerušení lhůty nemůže dojít po jejím skončení. Já však nevidím důvod, proč by tomu tak nemohlo být, pokud tak stanoví zákon. Obdobně je ostatně stanovena v ustanovení § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu možnost prodloužení lhůty k vydání rozhodnutí nadřízeným správním orgánem, kdy k tomuto prodloužení může dojít až po uplynutí lhůty.

Na podporu svého závěru Nejvyšší správní soud uvádí, že jeho je zapotřebí s ohledem na zajištění právní jistoty účastníka řízení, aby zpětně poté, kdy dojde k přerušení řízení, se neobnovila jednou uplynulá lhůta, na kterou je navázáno využití prostředků ochrany proti nečinnosti. Tento argument však považuji také za lichý. Orgány rozhodující o nečinnosti rozhodují podle skutkového a právního stavu, který zde je v době jejich rozhodování. Na procesní situaci musí příslušným způsobem reagovat rovněž účastník řízení. Pokud tedy dojde k modifikaci lhůty, kdy ta v důsledku přerušení řízení přestane plynout zpětně, je na účastníkovi řízení, pokud bude například podána žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, aby v takové situaci vzal žalobu zpět, protože by mu v takovém případě, pokud byla žaloba podána důvodně, byla přiznána náhrada nákladů řízení, jelikož ke zpětvzetí by došlo z důvodu

---

<sup>105</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 587. ISBN 978-80-7273-166-4.

pozdějšího chování druhého účastníka řízení (žalovaného správního orgánu), spočívajícím v přerušení řízení.

V této souvislosti mi nedá neuvést, že mnohem větším problémem z hlediska ochrany účastníka řízení před nečinností je doba, v níž obvykle o nečinnosti správních orgánů rozhodují správní soudy.

Je zapotřebí si uvědomit, že stejná pravidla jsou uvedena pro všechny důvody uvedené v § 64 odst. 1 správního řádu a nelze tudíž účinky přerušení řízení posuzovat podle důvodu, který k přerušení řízení vedl. Jen těžko by bylo možné správní orgán nutit, aby vydal rozhodnutí například v situaci, kdy probíhá řízení o předběžné otázce<sup>106</sup>, o které si nemůže sám učinit úsudek<sup>107</sup>. Stejně tak by nebylo vhodné nutit správní orgán, aby vydal rozhodnutí ve chvíli, než bude ustanoven opatrovník procesně nezpůsobilému účastníkovi – to by nebylo žádoucí jak z pohledu správního orgánu, tak z pohledu účastníka řízení, který by nebyl schopen vystupovat v řízení. Připuštění názoru Nejvyššího správního soudu by bylo nutné dojít k závěru, že správnímu orgánu by mohla být uložena povinnost k vydání rozhodnutí i v situaci, kdy zákon správnímu orgánu jeho vydání neumožňuje. S ohledem na to je na místě poukázat na zcela odlišné řešení průtahů v soudním řízení, kde se soudy staví velmi zdrženlivě k ukládání povinnosti provést procesní úkon jinému soudu a zcela jistě by neuložily soudu vydat rozhodnutí v situaci, kdy věc není procesně připravena k rozhodnutí.

Řešením této situace ze strany správního orgánu, aby se vyhnul žalobě, a případně následně exekuci, by zřejmě bylo vydání rozhodnutí, o němž by věděl, že je nezákonné, a které by musel odvolací správní orgán či soud zrušit, přičemž v mezidobí by mohlo dojít k vyřešení otázky, pro které mohlo být řízení přerušeno a mohlo by tak být vydáno zákonné rozhodnutí. Takový postup jistě není v souladu s elementární logikou, hospodárností řízení, či efektivností ochrany práv. Z toho důvodu je nutné dojít k závěru, že lhůta k vydání rozhodnutí skončí až 15 dnů ode dne, kdy přerušení řízení skončilo i v případě, kdy důvod k přerušení řízení nastal až po uplynutí lhůty k vydání rozhodnutí. Účastník řízení může totiž například ztratit procesní způsobilost i po uplynutí lhůt k vydání rozhodnutí.

Smysl zpětného přerušení běhu lhůty je pak zapotřebí vidět v situaci, kdy důvod k přerušení řízení nastane dříve, než bude zbývat 15 dnů do uplynutí nepřekročitelné lhůty

---

<sup>106</sup> Správní orgán může, dle ustanovení § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu, řízení přerušit, probíhá-li řízení o předběžné otázce.

<sup>107</sup> O tom, zda byl spáchán trestný čin, přešupek nebo jiný správní delikt a kdo za něj odpovídá, nebo o otázkách osobního stavu (srov. ustanovení § 57 odst. 1 písm. c), část za středníkem, správního řádu).

k vydání rozhodnutí ve věci, kdy v takovém případě bude nepřekročitelná lhůta plynoucí po skončení přerušení řízení delší, než je oněch 15 dnů.

Nesprávný je dle mého názoru závěr uvedený v rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 5Ans 4/2012-20 ze dne 12.4.2013, že běh lhůty pokračuje patnáctým dnem ode dne skončení přerušení řízení, neboť tento právní názor nemá vůbec žádnou oporu v textu zákona (srov. ustanovení § 65 odst. 1 správního řádu „*Lhůta pro vydání rozhodnutí (...) neskončí dříve než 15 dnů ode dne, kdy přerušení řízení skončilo*“) a je zřejmé, že patnáctý den ode dne skončení přerušení řízení je pouze posledním dnem minimální délky nepřekročitelné lhůty pro vydání rozhodnutí, která najde své uplatnění toliko v případě, kdy by lhůta zbývající po skončení přerušení řízení měla být jinak kratší patnácti dnů. Názoru Nejvyššího správního soudu by odpovídala formulace, že lhůta pro vydání rozhodnutí pokračuje po uplynutí 15 dnů od skončení přerušení řízení.

Pravděpodobně nejčastějším důvodem přerušení řízení bude přerušení řízení současně s výzvou k odstranění nedostatků žádosti<sup>108</sup>. Trpí-li žádost vadami, a pokud nebyly vady odstraněny na místě, vyzve správní orgán žadatele k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu. Správní orgán by měl tedy v odůvodnění usnesení o přerušení řízení uvést, z jakého důvodu by v opačném případě nemohl dodržet nepřekročitelné lhůty pro vydání správního rozhodnutí. Pokud správní orgán řízení nepřeruší, nemá samotná výzva k odstranění vad žádosti na plynutí lhůt žádný vliv.

Otázkou může být, od jakého okamžiku přestane plynout lhůta k vydání rozhodnutí, zda od výzvy k odstranění vad žádosti, nebo od podání vadné žádosti, tedy již od počátku řízení. Jsem názoru, že **lhůta přestane plynout ode dne výzvy k odstranění nedostatků žádosti**. Důvodem přerušení řízení uvedeným v ustanovení § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu totiž je výzva k odstranění nedostatků žádosti, nikoli nedostatky žádosti. To vyplývá už i z toho, že řízení nelze přerušit pouze z důvodu podání vadné žádosti, přerušit ho lze pouze současně s výzvou k odstranění vad žádosti, která je tak důvodem přerušení řízení.

Uvedené souhlasí i se smyslem přerušení řízení, neboť rychlost, s jakou správní orgán učiní výzvu k odstranění vad řízení, je plně v moci správního orgánu. Okamžik přerušení řízení tedy splývá s okamžikem výzvy k odstranění vad žádosti, ke zpětnému přerušení lhůty tím pádem nedochází. Jiného názoru je však Nejvyšší správní soud, dle jehož názoru, vyjádřeného v rozsudku č.j. 5Ans 4/2012-20, dochází k přerušení lhůty „*zpětně již ode dne, kdy správnímu orgánu došla daná žádost trpící příslušnými vadami, tedy vlastně od počátku řízení*“. Ve

---

<sup>108</sup> Dle ustanovení § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu.

prospěch tohoto výkladu však není v uvedeném rozsudku Nejvyššího správního soudu uveden žádný argument.

Že důvodem přerušení řízení, a tedy okamžikem, kdy přestává běžet lhůta, v případě vad žádosti je samotná vadná žádost, nikoli až výzva k odstranění vad žádosti, zastává i Vedral<sup>109</sup>, přitom argumentuje, že důvodem přerušení řízení je vadná žádost, a výzva je již pouze jejím nutným důsledkem.

Že by důvodem přerušení řízení bylo již samotné podání vadné žádosti lze vyvrátit jednoduše, jak jsem uváděl již výše, že oprávnění k přerušení řízení vzniká až výzvou k odstranění vad žádosti, a výzva je proto důvodem přerušení řízení, přerušení řízení učiněné bez výzvy k odstranění vad by bylo nezákonné. Vadná žádost je tedy důvodem výzvy k odstranění vad žádosti, výzva k odstranění vad žádosti je poté důvodem přerušení řízení.

Samotná existence důvodů pro přerušení řízení nemá vliv na lhůty k provedení procesních úkonů, na ty má vliv až samotné přerušení řízení (tj. úkon správního orgánu, jímž řízení přerušuje), a to i zpětně, jak je výše uvedeno.

Výjimkou je stavění lhůty pro nezaplacení soudního poplatku, kdy lhůty pro vydání rozhodnutí s ohledem na ustanovení § 5 odst. 5 zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů<sup>110</sup>, neběží automaticky ode dne doručení výzvy nebo platebního výměru k zaplacení poplatku až do prokazatelného zaplacení poplatku<sup>111</sup>. Není tudíž zapotřebí žádného speciálního úkonu správního orgánu, kterým by stavěl běh lhůty. Tato právní úprava je sice ve vztahu k úpravě přerušení řízení z důvodu nezaplacení správního poplatku dle správního řádu poněkud duplicitní, ale stále obě úpravy vedle sebe obtojí (a nemusí se tedy postupovat výkladovou metodou *lex specialis derogat legi generali*), neboť přerušení řízení pro existenci překážky v řízení nezaplacení soudního poplatku je pouze fakultativní a nemá na lhůtu totožné účinky. Rozdílem je zejména minimální lhůta k vydání rozhodnutí po skončení přerušení řízení při přerušení řízení dle správního řádu. Přerušení řízení z důvodu výzvy k zaplacení soudního poplatku, pokud se na řízení vztahuje správní řád, bude pro správní orgán praktické zejména tehdy, jestliže v době učinění výzvy k zaplacení soudního poplatku bude ze lhůty k vydání rozhodnutí zbývat méně než patnáct dnů, neboť v případě nepřerušení řízení

---

<sup>109</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 587. ISBN 978-80-7273-166-4.

<sup>110</sup> Dále jen „zákon o správních poplatcích“.

<sup>111</sup> Srov. ustanovení § 5 odst. 5 zákona o správních poplatcích: „*Lhůty pro vydání rozhodnutí stanovené zvláštními právními předpisy neběží v době ode dne doručení výzvy nebo platebního výměru k zaplacení poplatku až do prokazatelného zaplacení poplatku.*“



podle správního řádu by mohlo dojít k situaci, kdy by správnímu orgánu mohlo po obnovení běhu lhůt zbývat k vydání rozhodnutí méně než ony dva týdny.

V důsledku zpětných účinků přerušení řízení na lhůty se může účastník řízení dostat do situace, kdy se v důsledku nečinnosti správního orgánu, který například po nepřiměřené době, až po uplynutí lhůt k vydání rozhodnutí, řízení přeruší, „obnoví“ již uplynulá lhůta či její část, navíc se může tato lhůta fakticky i prodloužit, pokud k důvodu přerušení řízení došlo později, než 15 dnů před uplynutím lhůty k vydání rozhodnutí.

V takovém případě je nutné připustit, že ochrana proti nečinnosti správního orgánu může selhávat. Na druhou stranu zřejmě nelze nutit správní orgán k vydání rozhodnutí například ve chvíli, kdy rozhodnutí závisí na vyřešení předběžné otázky, o které si sám správní orgán není oprávněn učinit úsudek, a tedy ho fakticky nutit do nezákonného rozhodnutí. Je zapotřebí si připustit, že některé situace nejsou řešitelné prostřednictvím ochrany proti nečinnosti a musí být řešeny pouze následným, kompenzačním, prostředkem ochrany, spočívajícím v náhradě újmy vzniklé v důsledku nepřiměřeně dlouhého řízení<sup>112</sup>.

Navíc se může dokonce jednat i o procesní taktiku správního orgánu, který bude záměrně činit příslušné procesní úkony například až ve fázi soudního řízení, aby zmařil nečinnostní žalobu. Tento účelový postup správního orgánu je řešitelný ve fázi žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu.

#### 2.2.7.2. Přerušení řízení na požádání

Řízení může být přerušeno i na požádání účastníka řízení. V takovém případě záleží na tom, zda účastník řízení žádá o přerušování řízení zahájeného na žádost, nebo zahájeného z moci úřední. Řízení zahájené na žádost je správní orgán povinen přerušit na požádání žadatele, pokud s tím ostatní žadatelé souhlasí. Žádosti žadatele (pokud s tím ostatní žadatelé souhlasí, jsou-li nějací) je správní orgán povinen vyhovět (dle Vedrala s výjimkou, pokud by se jednalo o zneužití práva, například s cílem obstruovat řízení<sup>113</sup>) a žádost nemusí být žádným způsobem odůvodněna. Přísnější podmínky jsou stanoveny pro přerušování řízení zahájeného z moci úřední na požádání účastníka řízení. Kromě souhlasu ostatních účastníků řízení musí být

---

<sup>112</sup> Srov. usnesení Ústavního soudu sp.zn. III. ÚS 1552/13 ze dne 27.3.2014: „Z hlediska preventivního a reparačního nemohou dle názoru Ústavního soudu takové námítky, s ohledem na právo na zákonného soudce a zásadu rozhodování v pořadí nápadu v kritice situace přehnaně zatíženého soudu (resp. soudce), bez dalšího obstát. Mohou však hrát důležitou roli v řízení kompenzačního charakteru. Ústavní soud proto konstatuje, že trvajícím neoprávněným zásahem do práva na projednání věci bez zbytečných průtahů v postupu Nejvyššího správního (resp. krajského) soudu neshledal.“

<sup>113</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 584. ISBN 978-80-7273-166-4, obdobně srov. i rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 11 A 13/2010-25 ze dne 30.11.2010.

k přerušení řízení důležitý důvod a nesmí být rozporné s veřejným zájmem. V této žádosti tudíž účastník řízení musí, pokud chce být se svou žádostí úspěšný, uvést důležitý důvod, pro který má být řízení přerušeno.

Pokud správní orgán žádosti účastníka na přerušení řízení vyhoví, stanoví nezbytně nutnou dobu, po kterou bude řízení přerušeno, přičemž při stanovení její délky přihlíží k návrhu účastníka<sup>114</sup>. Správní orgán tedy sám stanoví dobu, po kterou má být řízení přerušeno. Nebyla-li by správním orgánem stanovená doba dobou nezbytně nutnou (ať už by byla příliš krátká nebo dlouhá), jednalo by se o nezákonné rozhodnutí o přerušení řízení, a taková skutečnost by byla důvodem pro zrušení či změnu usnesení o přerušení řízení odvolacím správním orgánem.

#### 2.2.7.3. Přerušení řízení nezávislé na projevu vůle

Speciální důvod přerušení řízení obsahuje ustanovení § 150 odst. 3 správního řádu, byť není uveden zcela výslovně. Podle tohoto ustanovení pokračuje správní řízení zrušením příkazu v důsledku podání odporu. Není však výslovně uvedeno, kdy se řízení přerušuje. Jelikož však řízení pokračuje v důsledku zrušení příkazu, je zřejmé, že právě příkaz má za následek přerušení řízení a tudíž je to existence příkazu, s nímž je spojen okamžik (automatického) přerušení řízení.

#### 2.2.7.4. Pokračování v řízení po jeho přerušení

Jak v případě přerušení řízení z moci úřední, tak i v případě přerušení řízení na požádání účastníka se v řízení pokračuje, jakmile odpadne překážka, pro níž bylo řízení přerušeno. V případě přerušení řízení z moci úřední se tudíž v řízení pokračuje například když je výzvě k odstranění vad žádosti vyhověno, je zaplacen správní poplatek, je rozhodnuto o předběžné otázce, je ustanoven opatrovník procesně nezpůsobilému účastníkovi nebo uplyne lhůta stanovená v některé z výzev.

Z povahy věci však pokračování v řízení z důvodu odpadnutí překážky, pro níž bylo řízení přerušeno, nepřipadá do úvahy v případě přerušení řízení o žádosti na požádání, jejíž důvod je nerozhodný a kde je překážkou řízení samotná žádost. V takovém případě se proto v řízení pokračuje po uplynutí lhůty přerušení řízení stanovené správním orgánem. Mimo to, v případě přerušení řízení na požádání, může správní orgán v řízení pokračovat i na žádost účastníka řízení, který navrhl přerušení řízení. Je však na uvážení správního orgánu, zda takové žádost vyhoví; pokud nikoli, vyčká se uplynutí lhůty, po kterou je řízení přerušeno. V zásadě

---

<sup>114</sup> Srov. ustanovení § 64 odst. 4 správního řádu.

však správní orgán musí pokračovat v řízení, pokud tomu nic nebrání, neboť takový postup nepochybně vyplývá ze zásady rychlosti řízení.

Lhůty začínají plynout opět ve chvíli, kdy odpadla překážka, pro níž bylo řízení přerušeno, či uplynula lhůta přerušeni řízení, nebo kdy o tom rozhodne správní orgán, pokud o pokračování řízení požádá účastník řízení, který navrhl jeho přerušeni (podle toho, která ze tří variant nastane dříve).

#### 2.2.7.5. Obrana proti usnesení o přerušeni řízení

Proti usnesení o přerušeni řízení je přípustné odvolání<sup>115</sup>. Pokud je na základě odvolání přerušeni řízení odvolacím orgánem zrušeno, jsou tím zrušeny i účinky přerušeni řízení, a to s účinky ex nunc, neboť takové účinky má zrušeni každého správního aktu<sup>116</sup>. Zrušením rozhodnutí o přerušeni řízení tudíž zůstávají zachovány účinky usnesení o přerušeni řízení na lhůty.

Okamžikem právní moci zrušujícího rozhodnutí tudíž dojde k okamžitému obnovení běhu veškerých lhůt, avšak běh lhůty v době před zrušením rozhodnutí o přerušeni řízení se tím nijak nemění (jelikož zpětně se účinky zrušeného rozhodnutí neruší). Neuplatní se pravidlo o minimální délce lhůty v délce patnácti dnů po skončení přerušeni řízení, neboť to jsou již účinky, které zrušené usnesení o přerušeni řízení nezaložilo.

### **2.2.8. Konec lhůty pro vydání rozhodnutí**

Koncem lhůty k vydání rozhodnutí dle § 71 správního řádu je okamžik vydání správního rozhodnutí ve věci. Jak je uvedeno výše, rozhodnutí „ve věci“ je jakékoli rozhodnutí, kterým je věc, o které se vede řízení, na příslušném stupni řízení vyřízena, ať už se jedná o rozhodnutí procesní nebo meritorní.

#### 2.2.8.1. Vydání rozhodnutí

Vydáním rozhodnutí se dle ustanovení § 71 odst. 2 správního řádu rozumí:

---

<sup>115</sup> Srov. ustanovení § 76 odst. 5 správního řádu.

<sup>116</sup> Srov. odst. 15 rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 79/2008 – 128 ze dne 4.2.2009: „Právní řád je založen na zásadě presumpce správnosti aktů vydaných orgány veřejné správy, dle níž se má za to, že správní akt je zákonný a správný, a to až do okamžiku, kdy příslušný orgán zákonem předvídanou formou prohlásí správní akt za nezákonný a zruší jej (srov. k tomu Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání, Praha, C.H. Beck 2009, s. 225, resp. v judikatuře NSS např. rozsudek ze dne 22. 5. 2008, č. j. 6 As 45/2005 - 188). Po celou dobu své existence až do svého eventuálního zrušení vyvolává správní akt právní následky, zakládá práva a povinnosti. Zrušeni správního aktu má účinky toliko ex nunc, které působí výlučně do budoucna, akt již tedy nemůže v budoucnu založit další práva a povinnosti.“

- předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení podle § 19 správního řádu, popřípadě jiný úkon k jeho doručení, provádí-li je správní orgán sám,
- ústní vyhlášení rozhodnutí, pokud se účastník řízení současně s jeho vyhlášením vzdá nároku na doručení jeho písemného vyhotovení<sup>117</sup>,
- vyvěšení veřejné vyhlášky, je-li doručováno veřejnou vyhláškou<sup>118</sup>,
- poznamenání usnesení do spisu v případě, že je zákonem stanoveno, že se má pouze poznamenat do spisu<sup>119</sup>, nebo
- odeslání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí do datové schránky kontaktního místa veřejné správy k postupu podle § 19 odst. 3 správního řádu<sup>120</sup>.

Nejobvyklejším způsobem vydání rozhodnutí bude předání písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení podle § 19 správního řádu. V tomto ustanovení je uvedeno několik způsobů doručování, přičemž je dáno pořadí způsobů doručování, které je správní orgán povinen respektovat a přistoupit ke způsobu doručování, které je další v pořadí až pokud není možné doručovat způsobem, který je v pořadí výše<sup>121</sup>.

Z hlediska správních orgánů lze způsoby doručování rozdělit na ty, u kterých má správní orgán možnost volby z více způsobů a na ty, u kterých možnost volby správní orgán nemá a může využít právě jeden způsob doručování.

Mezi způsoby doručování, kde nemá správní orgán možnost volby, patří doručování do datových schránek<sup>122</sup> a, pokud o to účastník řízení požádá a nevylučuje to zákon nebo povaha věci, na adresu pro doručování nebo na elektronickou adresu<sup>123</sup>.

Nerespektovat elektronickou adresu, na kterou účastník řízení požádal doručovat, je správní orgán oprávněn pouze v případě, kdy by zaslání na elektronickou adresu nevedlo k urychlení řízení a účastník řízení ji zneužíval k obstrukcím<sup>124</sup>.

Pokud budou splněny podmínky pro doručování výše uvedenými způsoby (na adresu pro doručování, elektronickou adresu nebo do datové schránky), musí správní orgán zvolit právě tento způsob doručování.

<sup>117</sup> Srov. ustanovení § 71 odst. 2 písm. b) ve spojení s ustanovením § 72 odst. 1 správního řádu.

<sup>118</sup> Srov. ustanovení § 71 odst. 2 písm. c) ve spojení s § 25 správního řádu.

<sup>119</sup> Srov. ustanovení § 71 odst. 2 písm. d) ve spojení s ustanovením § 76 odst. 2 správního řádu.

<sup>120</sup> Srov. ustanovení § 71 odst. 2 písm. e) správního řádu.

<sup>121</sup> Obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 90/2010-95 ze dne 16.12.2010.

<sup>122</sup> Srov. ustanovení § 19 odst. 1 správního řádu.

<sup>123</sup> Srov. ustanovení § 19 odst. 4 správního řádu.

<sup>124</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 3As 5/2015-42 ze dne 19.8.2015.

Jsou-li naplněny podmínky pro doručování na elektronickou adresu nebo adresu pro doručování, má tento způsob doručování přednost před doručováním do datové schránky, neboť tento způsob doručování má přednost před všemi způsoby doručování, datové schránky z toho nevyjímaje (je však závislý na úkonu účastníka řízení vůči správnímu orgánu). Tomu odpovídá i smysl tohoto ustanovení, který dle mého názoru spočívá v tom, aby si účastník řízení mohl zvolit jiný způsob doručování, který mu více vyhovuje, přičemž mu nemusí vyhovovat doručování prostřednictvím datových schránek. Na tom nic nemění ani ustanovení § 17 odst. 1 zákona o elektronických úkonech<sup>125</sup>, který stanovuje přednost doručování do datových schránek před jinými způsoby doručení, jelikož správní řád doručování do datových schránek upravuje a ustanovení § 17 odst. 2 zákona o elektronických úkonech normuje, že připouští-li jiné právní předpisy doručování do datových schránek, nejsou tyto právní předpisy ustanovením § 17 odst. 1 zákona o elektronických úkonech dotčeny.

Není-li tento způsob doručování možný, tedy pokud nemá adresát zřízenou datovou schránku a nepožádá o doručování na adresu pro doručování nebo elektronickou adresu (a nebrání tomu zákon ani povaha věci), může správní orgán zvolit jiný způsob doručování. V takovém případě má správní orgán na volbu z následujících způsobů doručení:

- doručit písemnost sám (tedy bez součinnosti jakékoli třetí osoby),
- prostřednictvím obecního úřadu (v zákonem stanovených případech),
- prostřednictvím policejního orgánu příslušného podle místa doručení,
- je-li k řízení příslušný orgán obce, prostřednictvím obecní policie<sup>126</sup>,
- prostřednictvím provozovatele poštovních služeb<sup>127</sup>.
- odesláním do datové schránky kontaktního místa veřejné správy, které rozhodnutí doručí podle instrukcí správního orgánu<sup>128</sup>.

Výše uvedené způsoby doručování se vztahují na všechny osoby, kterým správní orgán doručuje. Pro potřeby této práce je zásadní, že takto doručuje účastníkům řízení a jejich zástupcům. Pokud je účastník řízení v řízení zastoupen, doručují se veškeré písemnosti pouze zástupci a doručení zastoupeného nemá v zásadě účinky na běh lhůt<sup>129</sup>. Má-li účastník řízení zástupce, je tudíž správní rozhodnutí vydáno až doručením zástupci účastníka řízení.

---

<sup>125</sup> Srov. „Umožňuje-li to povaha dokumentu a má-li fyzická osoba, podnikající fyzická osoba nebo právnická osoba zpřístupněnu svou datovou schránku, orgán veřejné moci doručuje dokument této osobě prostřednictvím datové schránky, pokud se nedoručuje veřejnou vyhláškou nebo na místě. Doručuje-li se způsobem podle tohoto zákona, ustanovení jiných právních předpisů upravující způsob doručení se nepoužijí.“

<sup>126</sup> Všechny výše uvedené způsoby doručení jsou stanoveny v ustanovení § 19 odst. 1 správního řádu.

<sup>127</sup> Srov. ustanovení § 19 odst. 2 správního řádu.

<sup>128</sup> Srov. ustanovení § 19 odst. 3 správního řádu.

<sup>129</sup> Srov. ustanovení § 34 odst. 2 správního řádu.

Na pořadí způsobů doručování nemají vliv ani další ustanovení o doručování, zejména ustanovení v § 20 odst. 1 a § 21 odst. 1 správního řádu, upravující doručování fyzickým a právnickým osobám, neboť ty neupravují způsoby doručování a jejich pořadí, ale určují, kam má správní orgán doručovat při doručování jednotlivými způsoby (např. u doručování prostřednictvím provozovatele poštovních služeb se doručuje na adresu trvalého pobytu a ve věcech podnikání do místa podnikání).

Jaký z výše uvedených způsobů doručování správní orgán zvolí je již pouze na jeho úvaze. Mělo by se však jednat o způsob, který bude v souladu se zásadou rychlosti a hospodárnosti řízení. Zvolí-li správní orgán způsob doručování, který nebude v souladu s touto zásadou, jednalo by se o nesprávný postup a za prodloužení řízení v důsledku tohoto postupu by byl správní orgán odpovědný.

**Pokud správní orgán zvolí jiný způsob doručování, než způsob stanovený v § 19 správního řádu**, tedy například pokud bude doručovat na adresu trvalého bydliště místo do datové schránky, **nejedná se o vydání rozhodnutí v souladu s § 19 správního řádu**, tudíž se nejedná o předání stejnopisu k doručení „podle § 19“, jak to vyžaduje ustanovení § 71 odst. 2 správního řádu, ale v rozporu s § 19 správního řádu, čili předání stejnopisu písemného vyhotovení k rozhodnutí nesprávným způsobem nelze považovat za vydání rozhodnutí a takový nesprávný postup je tak z hlediska lhůty pro vydání rozhodnutí irelevantní.

Obecně platí, že aby měl procesní úkon správního orgánu předpokládané účinky, musí být proveden v souladu se zákonem. Pokud by mělo mít účinky předání k doručení stejnopisu k doručení, které je v rozporu s § 19 správního řádu, byl by tím vytvořen stav, kdy by na plynutí lhůty k vydání rozhodnutí měl vliv procesní úkon správního orgánu, který je v rozporu se zákonem, a tudíž by tím správní orgán těžil ze svého nezákonného úkonu, což by bylo v rozporu s obecnou právní zásadou „nikdo nesmí mít prospěch ze svého protiprávního jednání“, která je součástí práva na spravedlivý proces<sup>130</sup>.

K tomu lze poukázat například na judikaturu, podle které k doručení fikcí může dojít pouze tehdy, jestliže byl adresát řádně poučen, či pokud je doručováno způsobem podle zákona<sup>131</sup>. Pokud je tedy pro uplatnění fikce doručení<sup>132</sup> nutné, aby tomu předcházející úkony při doručování byly učiněny v souladu se zákonem, pak dle stejné logiky nemůže být správní rozhodnutí vydáno, pokud je předání písemnosti k doručení provedeno nezákonným způsobem.

---

<sup>130</sup> Srov. usnesení Ústavního soudu sp.zn. IV.ÚS 671/07 ze dne 25. 4. 2007.

<sup>131</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 4 As 32/2013-44 ze dne 29.5.2013.

<sup>132</sup> Srov. ustanovení § 24 odst. 1 správního řádu.

Při akceptaci výkladu, že z hlediska vydání správního rozhodnutí je nerozhodné, zda bylo rozhodnutí předáno k doručení v souladu se zákonem, a záleží pouze na tom, zda bylo správní rozhodnutí předáno nějakým způsobem k doručení, by pak nezáleželo ani na tom, komu bylo rozhodnutí adresováno, či na jakou adresu bylo rozhodnutí doručováno.

Už jsem se přitom osobně setkal se situací, kdy správní orgán doručoval správní rozhodnutí účastníkovi řízení na zcela jinou adresu, která neměla s účastníkem řízení vůbec nic společného. Přípuštění výkladu, že správní rozhodnutí je vydané, pokud je nějak předáno k doručování, nehledě na zákonná pravidla, by znamenalo, že za vydané rozhodnutí by bylo třeba považovat i takové, které by bylo odesláno někomu, kdo se správním řízením nemá nic společného, či adresátovi na adresu, s níž adresát nemá nic společného.

Že je správní rozhodnutí vydáno až předáním jeho stejnopisu k doručení správním způsobem, je uvedeno například v rozsudku Krajského soudu v Plzni č.j. 30A 179/2016-44 ze dne 31.1.2017, kde je vysloven tento závěr: *„Jelikož žalovaná zvolila nesprávný postup při doručování rozhodnutí (tj. odeslala rozhodnutí prostřednictvím poštovní přepravy namísto jeho zaslání elektronickou cestou dle žádosti žalobce), nedošlo doposud k vydání rozhodnutí ve smyslu ust. § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu. K tomu, aby se podmínka stanovená v ust. § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu (předání k doručení) mohla považovat za splněnou a rozhodnutí za vydané, musí správní orgán zvolit správný způsob doručení. Tedy v případě žalobce byl správní orgán povinen rozhodnutí o žádosti odeslat žalobci elektronickou cestou na jím zvolenou adresu.“* Stejně stanovisko k této problematice zaujal i Městský soud v Praze, který v usnesení č.j. 6A 240/2016 – 34 ze dne 27.3.2017 uvedl: *„Z judikatury správních soudů vyplývá, že správní orgány jsou povinny ve správním řízení doručovat primárně na adresu, kterou účastník správnímu orgánu uvede. Srov. např. rozsudek ze dne 26. 11. 2014, č.j. 6 As 186/2014-29, ve kterém Nejvyšší správní soud uvedl, že „rozhodnutí správního orgánu není dle § 19 odst. 3 správního orgánu vyloučeno doručovat dle žádosti účastníka na elektronickou adresu, kterou účastník řízení správnímu orgánu sdělil. Naopak § 69 odst. 3 správního řádu je speciálním ustanovením pro elektronické doručování; správní řád s tímto způsobem počítá.“* Je sice třeba doplnit, že tato povinnost není absolutní, když takto není třeba postupovat např. v případě objektivní technické překážky (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2015, č.j. 8 As 55/2015-26, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)) či v případě, že by zaslání na elektronickou adresu nevedlo k urychlení řízení a účastník řízení ji zneužíval k obstrukcím (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2015, č.j. 3 As 5/2015-42, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Ze správního spisu však nevyplývá, že by tyto okolnosti byly dány, ostatně žalovaný je ani sám netvrdil. Z tohoto důvodu byl žalovaný povinen žalobci doručovat na jím

*zvolenou elektronickou adresu a nikoli na adresu jeho bydliště. Žalovaný se o tento způsob doručování ani nepokusil, když jej až dne 22. 2. 2017 zaslal právní zástupkyni žalobce v řízení o podané žalobě. Ani tento způsob doručování nelze považovat za správný, když žalobce ve správním řízení zastoupen nebyl, a mělo tak být doručováno přímo jemu do vlastních rukou na jím zvolenou adresu pro doručování. S ohledem na to, že se však žalobce s obsahem rozhodnutí seznámil, došlo tak k ukončení správního řízení a tím i nečinnosti žalovaného (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, č.j. 8 As 31/2011-88, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). K tvrzení žalovaného, že provozovatel poštovních služeb zásilku vrátil žalovanému místo, aby ji vhodil do schránky žalobce, soud uvádí, že toto nerespektování instrukcí odesílatele nemůže ovlivnit závěr, že v době podání žaloby nebylo požadované rozhodnutí vydáno, neboť jeho písemné vyhotovení nebylo správně předáno k doručení. Je třeba rozlišovat doručování do datové schránky a na účastníkem uvedenou elektronickou adresu. Skutečnost, že žalobce neměl datovou schránku, neodůvodňuje v dané věci správnost doručování předmětného rozhodnutí prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, neboť žalobce označil jednoznačně jako adresu pro doručování elektronickou adresu. Je tedy nutno konstatovat, že rozhodnutí ke dni podání žaloby nebylo ve smyslu ustanovení § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu vydáno a žaloba tak byla podána důvodně.“*

Jiný názor týkající se vydání správního rozhodnutí v případě, že je předáno k doručení v rozporu s § 19 správního řádu, však zastal Městský soud v Praze v rozsudku č.j. 6A 114/2017-ze dne 15.3.2018, dle kterého bylo rozhodnutí vydáno, pokud byl stejnopis písemného vyhotovení rozhodnutí předán k doručení a otázka správnosti způsobu doručování může mít vliv pouze na účinnost doručování.

Tento svůj právní názor Městský soud v Praze opřel o rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2As 190/2014-52 ze dne 25.6.2015. V tom se však Nejvyšší správní soud vůbec nezabýval, zda předání stejnopisu k doručení nesprávným způsobem lze mít za vydání rozhodnutí, ale tím, zda bylo rozhodnutí vydáno, pokud byl stejnopis rozhodnutí správným způsobem předán k doručení jednomu z více účastníků, přičemž dospěl k závěru, že vydáním rozhodnutí se myslí předání prvního stejnopisu písemného vyhotovení k doručení. Městský soud v Praze tudíž svůj názor postavil na judikátu, který pro skutkovou odlišnost nelze použít.

Okrajově se však k otázce vydání rozhodnutí v situaci, kdy byl stejnopis písemného vyhotovení rozhodnutí předán k doručení nesprávným způsobem, vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku č.j. 4As 6/2013-28 ze dne 10.4.2013, kde za situace, kdy účastníkovi řízení nesprávně nebylo doručováno do datové schránky, uzavřel (bez bližšího odůvodnění), že toto



pochybení správního orgánu nemá vliv na okamžik vydání rozhodnutí, který tedy nastává i předáním stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení nesprávným způsobem<sup>133</sup>.

V rozsudku č.j. 7 As 255/2014 – 36 ze dne 23.4.2015 přinesl Nejvyšší správní soud bližší argumentaci k předání stejnopisu k doručení nesprávným způsobem ve vztahu k vydání správního rozhodnutí. Z tohoto rozsudku vyplývá, že předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení nesprávným způsobem je vydáním rozhodnutí. Důvodem je, že opačný výklad by dle Nejvyššího správního soudu vedl ad absurdum k tomu, „že účastník řízení by podával jednu žalobu za účelem odstranění nečinnosti správního orgánu a druhou za účelem řádného doručení vydaného rozhodnutí“.

Avšak tento důvod je dle mého názoru zcela nesmyslný. Je tomu zcela naopak, totiž pokud je rozhodnutí odesláno v rozporu s § 19 správního řádu, byl by při mnou zastávaném výkladu správní orgán stále nečinný při vydání rozhodnutí a tudíž by stačilo pouze trvat na žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (či tuto žalobu podat), přičemž vydání rozhodnutí (tj. postupem v souladu s § 19 správního řádu) by nutně vedlo k doručení rozhodnutí (skutečným doručením nebo doručením fikcí), tudíž ve většině případů (pokud se jedná o správní řízení s jediným účastníkem) by nebylo nikdy zapotřebí podávat k dosažení doručení správního rozhodnutí více žalob.

Paradoxně však v případě postupu zastávaného v uvedeném rozsudku Nejvyššího správního soudu by bylo, pokud by byl stejnopis písemného vyhotovení rozhodnutí odeslán nesprávným způsobem, nutno vzít žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu zpět (z důvodu ukončení nečinnosti) a podat novou žalobu, tentokrát proti nezákonnému zásahu správního orgánu (spočívajícího v nedoručení vydaného rozhodnutí). Rychlejší i hospodárnější by tudíž byl mnou zastávaný výklad a argumentace Nejvyššího správního soudu tudíž není správná. Můj výklad je v souladu i se závěrem Nejvyššího správního soudu uvedeném v odst. 24 rozsudku č.j. 2 As 198/2015-20 ze dne 14.11.2015, podle kterého není „*povinností účastníka řízení, aby sám zjišťoval, kde se spis zrovna nachází*“. Smyslem uvedeného závěru je, aby účastník řízení nemusel komunikovat se správními orgány při zjišťování, který z nich je nečinný. Podle stejné logiky by tudíž účastník řízení neměl být nucen zjišťovat, zda byl stejnopis písemného vyhotovení rozhodnutí předán k doručení a zdá má tedy podat žalobu na ochranu proti nečinnosti nebo žalobu proti nezákonnému zásahu.

---

<sup>133</sup> Srov. odst. 14 rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 4 As 6/2013-28 ze dne 10.4.2013: „*Důvodná není ani námitka, že napadené rozhodnutí vůbec nebylo vydáno. Ze správního spisu bylo zjištěno, že rozhodnutí bylo vydáno a předáno k vypravení. Na této skutečnosti nic nemění výše zjištěné pochybení žalovaného při doručování napadeného rozhodnutí.*“

Domnívám se, že závěry uvedené ve výše uvedených rozhodnutí Městského soudu v Praze a Nejvyššího správního soudu, dovozující vydání rozhodnutí i v situaci, kdy stejnopis písemného vyhotovení rozhodnutí nebyl doručován správným způsobem, jsou nesprávné, přičemž na podporu těchto závěrů neobsahují prakticky žádnou právně kvalifikační úvahu zabývající se ustanovením § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu ve spojení s § 19 správního řádu. Není proto důvodu těmto neodůvodněným závěrům přikládat jakoukoli váhu. Předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení dle mého názoru nemůže mít za následek vydání rozhodnutí, pokud se tak nestane v souladu se zákonem.

K tomu je však nutné uvést, že odlišná situace bude v případě správního řízení s více účastníky. Podobně jako právní moc nebo vykonatelnost rozhodnutí je totiž i vydání rozhodnutí vlastností rozhodnutí, která musí nastat k jedinému okamžiku vůči všem účastníkům. Stejně jako není možné, aby rozhodnutí nabylo právní moci pouze vůči některému z účastníků, není ani možné, aby rozhodnutí bylo vydáno pouze vůči některým účastníkům a vůči některým nikoli.

Že okamžik vydání rozhodnutí může být pouze jeden vyplývá například z ustanovení § 36 odst. 1 správního řádu, podle kterého mohou účastníci navrhnout důkazy až do vydání rozhodnutí, z ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu, stanovící povinnost umožnit účastníkům, aby se seznámili s poklady rozhodnutí před jeho vydáním, přičemž by bylo nesmyslné, aby tyto okamžiky mohly nastat pro každého účastníka v jiném okamžiku, například aby někdo navrhoval důkazy ve chvíli, kdy již jinému účastníkovi řízení byl stejnopis rozhodnutí odeslán, či aby se někdo v takové chvíli seznamoval s podklady rozhodnutí.

Lze tak vyloučit, aby mohl být okamžik vydání rozhodnutí pro každého z více účastníků jiný. Souhlasím proto s judikaturou Nejvyššího správního soudu, že předáním stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení ve smyslu ustanovení § 71 odst. 2 správního řádu je předání tohoto stejnopisu k doručení prvním z více účastníků<sup>134</sup>. V takovém případě má vydání rozhodnutí za následek konec plynutí lhůty k vydání rozhodnutí, nemá však vliv na trvání povinnosti doručit vydané rozhodnutí všem účastníkům řízení, resp. jim toto rozhodnutí oznámit dle ustanovení § 72 odst. 1 správního řádu, což musí učinit ve lhůtě přiměřené<sup>135</sup>.

Další způsoby vydání rozhodnutí uvedené v § 71 odst. 2 písm. b) – e) správního řádu v praxi nebudou příliš časté, budou tvořit výraznou menšinu oproti způsobu vydání rozhodnutí

---

<sup>134</sup> Srov. odst. 26 rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 190/2014 – 52 ze dne 25.6.2015: „*Nečinnostní žalobou se tak nelze domáhat předání stejnopisu rozhodnutí k doručení, pokud již byl alespoň jeden stejnopis rozhodnutí předán k doručení některému z účastníků řízení.*“

<sup>135</sup> Srov. ustanovení § 6 odst. 2 správního řádu.

způsobem dle ustanovení § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu. Neměla by navíc u nich nastávat pochybnost ohledně okamžiku vydání rozhodnutí. Nepovažují proto za nutné se jimi podrobně zabývat.

Konec lhůty může být modifikován speciálními zákony, které většinou modifikují délku nepřekročitelné lhůty. Poněkud nešťastně však někdy modifikují i okamžik, který ukončuje plynutí lhůty, a to nejčastěji k rozhodnutí věci, namísto jeho vydání<sup>136</sup>. V takovém případě je však nutné k době, jejíž uplynutí je nutné z hlediska možnosti využití obrany podle § 80 správního řádu, která je podmíněna uplynutím lhůty pro vydání rozhodnutí, připočítat i dobu odpovídající přiměřené době k vydání rozhodnutí poté, kdy je učiněno.

#### 2.2.8.2. Termín „rozhodnutí“

Lhůty dle § 71 správního řádu se vztahují k vydání rozhodnutí. Nemusí se zdát potřebné zabývat se tím, že úkon, který správní orgán učiní, musí být skutečně rozhodnutím. I tato skutečnost však může v praxi činit potíže.

Některé úkony, ač je může správní orgán považovat za vydání rozhodnutí, ve skutečnosti nebudou mít za následek splnění povinnosti správního orgánu vydat rozhodnutí, neboť ve skutečnosti úkon, který správní orgán vydává, nebude rozhodnutím. Bude tomu tak v případě, pokud „rozhodnutí“ ve skutečnosti rozhodnutím nebude, ale bude se jednat o tzv. nicotné rozhodnutí<sup>137</sup>, což navzdory svému názvu žádné rozhodnutí není a takový úkon nevyvolává žádné právní účinky<sup>138</sup>, takové „rozhodnutí“ právně neexistuje a jeho vydání tak nemá ve vztahu ke splnění povinnosti správního orgánu vydat rozhodnutí žádný význam. Čili v případě překročení lhůt nemá vydání nicotného rozhodnutí za následek ukončení nečinnosti správního orgánu při vydání rozhodnutí.

#### 2.2.8.3. Řízení o podjatosti úředních osob

Z hlediska existence nečinnosti správního orgánu může nastat situace, kdy osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu, tzv. úřední osoba, nemůže, z důvodu pochybností o své nepodjatosti, v řízení činit úkony, při jejichž provádění by mohla ovlivnit výsledek řízení<sup>139</sup>.

---

<sup>136</sup> Srov. např. § 169t zákona o pobytu cizinců

<sup>137</sup> Srov. ustanovení § 77 odst. 1 správního řádu

<sup>138</sup> Srov. „Nicotnost správního rozhodnutí totiž označuje stav, kdy správní akt vydaný správním orgánem není v důsledku určité závažné vady vůbec správním aktem, ale je paaktem, který není způsobilý vyvolat žádné právní následky. Nulitní (tj. nicotný) správní akt nikoho právně nezavazuje. Nicotnost nemůže být zhojena ani uplynutím času, na rozdíl od nezákonnosti či věcné nesprávnosti [srov. např. Vedral, J. 2006. Správní řád. Komentář. Praha: BOVA POLYGON, , str. 450 a násl. (...)].“

<sup>139</sup> Srov. ustanovení § 14 odst. 1 správního řádu.

Pokud úřední osoba ví o okolnostech zakládající pochybnosti o její nepodjatosti, je povinna o tom sama uvědomit svého představeného<sup>140</sup>, námitku podjatosti úřední osoby je oprávněn podat i účastník řízení<sup>141</sup>. V obou případech rozhoduje o námitce podjatosti představený úřední osoby a do doby, než je o ní rozhodnuto, není oprávněna činit v řízení jakékoli úkony, mimo těch, které nesnesou odkladu<sup>142</sup>.

O námitce podjatosti je povinen rozhodnout představený úřední osoby a pokud rozhodne o jejím vyloučení, bezodkladně za ni určí jinou úřední osobu, která není k vyloučenému ve vztahu podřízenosti<sup>143</sup>. Nelze-li takovou úřední osobu určit, představený o tom bezodkladně uvědomí nadřízený správní orgán a předá mu správní spis<sup>144</sup>, přičemž pokud je námitka důvodná, pověří nadřízený správní orgán projednáním a rozhodnutím věci jiný věcně příslušný správní orgán<sup>145</sup>. Odvolání proti usnesení o tom, zda je úřední osoba vyloučena z projednání věci, nemá odkladný účinek<sup>146</sup>.

Rozhoduje-li se o podjatosti úřední osoby, jedná se samozřejmě o procesní komplikaci, která se musí projevit na délce správního řízení. Lhůta stanovená pro vydání rozhodnutí tím proto může být delší, avšak nikoli delší než je nepřekročitelná lhůta.

Ve výjimečných případech, kdy je pro rozhodnutí o vyloučení úřední osoby zapotřebí provést rozsáhlejší šetření, si lze představit, že by se v důsledku toho mohlo jednat i o zvlášť složitou věc, což by vedlo k delší nepřekročitelné lhůtě pro vydání rozhodnutí ve věci. Obvykle se však bude jednat o velice rychlé rozhodování, na jehož konci může být pouze určena jiná úřední osoba, která bude v řízení činit úkony.

Potíže bude však činit zejména situace, kdy bude vyloučenou osobou sám vedoucí správního orgánu (výjimkou je pouze vedoucí ústředního správního úřadu, který nemůže být vyloučen<sup>147</sup>), či tzv. systémová podjatost<sup>148</sup>, kdy neexistuje žádná úřední osoba věcně a místně příslušného správního orgánu, která by mohla v řízení činit úkony (v průběhu rozhodování o vyloučení úřední osoby nebo v případě nepravomocného a předběžně vykonatelného usnesení o vyloučení všech úředních osob nebo vedoucího správního orgánu). Tyto případy však nemají žádný vliv na povinnost správního orgánu věc rozhodnout v zákonných lhůtách, přičemž pokud

---

<sup>140</sup> Srov. ustanovení § 14 odst. 3 věta první správního řádu.

<sup>141</sup> Srov. ustanovení § 14 odst. 2 správního řádu.

<sup>142</sup> Srov. ustanovení § 14 odst. 3 věta druhá správního řádu.

<sup>143</sup> Srov. ustanovení § 14 odst. 4 věta první správního řádu.

<sup>144</sup> Srov. ustanovení § 14 odst. 4 věta poslední správního řádu.

<sup>145</sup> Srov. ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu.

<sup>146</sup> Srov. ustanovení § 76 odst. 5 správního řádu.

<sup>147</sup> Srov. ustanovení § 14 odst. 6 správního řádu.

<sup>148</sup> Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 1As 89/2010 – 119 ze dne 20.11.2012.

jsou tyto lhůty překročeny, lze se bránit prostřednictvím prostředků ochrany proti nečinnosti správního orgánu.

Ani případné pověření jiného správního orgánu projednáním a rozhodnutím věci nemá vliv na nepřekročitelné lhůty pro vydání rozhodnutí, jelikož tyto plynou od zahájení řízení a pověření jiného správního orgánu není skutečností, se kterou zákon spojuje jiné plynutí lhůt.

Nesouhlasím s názorem vysloveným v odst. 26 rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 9As 244/2015 – 47 ze dne 14.1.2016, dle kterého v případě (nepravomocné ale předběžně vykonatelné) podjatosti všech úředních osob nemá správní orgán povinnost vydat rozhodnutí. Tato povinnost je dána uplynutím lhůty pro vydání správního rozhodnutí. Vnitřní obtíže při rozhodování přitom nejsou důvodem pro modifikaci nepřekročitelných lhůt (může pouze dojít k fakticky delší době pro rozhodnutí stanovené na základě lhůty „bez zbytečného odkladu“), nicméně povinnost vydat rozhodnutí v určité lhůtě zůstává, stejně jako zůstává například v případě objektivní nutnosti provedení dalších důkazů pro zjištění skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti (vydání rozhodnutí by v obou případech by mělo stejný následek – nezákonné rozhodnutí) či jiných úkonů, které je nezbytné provést před vydáním rozhodnutí ve věci. Připuštěním argumentace Nejvyššího správního soudu by soud v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nemohl nikdy uložit povinnost vydat rozhodnutí, pokud by již věc nebyla procesně připravena k rozhodnutí.

Jako zajímavé shledávám, že v rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 9As 244/2015 – 47 ze dne 14.1.2016 je argumentováno názorem obsaženým ve starší judikatuře ve vztahu k povinnosti odvolacího správního orgánu vydat rozhodnutí i pokud mu nebyl správní spis předán a uplynula doba rovnající se součtu lhůty pro předání spisu a vydání rozhodnutí, dle kterého je *„na prvostupňovém správním orgánu a na odvolacím správním orgánu, aby v souladu se zásadami stanovenými v § 6 odst. 1 věta první správního řádu ([s]právní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů) a v § 8 odst. 2 správního řádu ([s]právní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy) dodržely lhůty stanovené pro rozhodnutí o odvolání“*. Stejný argument už však z mě neznámého důvodu nebyl použit na podporu postupu, kdy by na povinnost správního orgánu rozhodnout nemělo vliv, zda je rozhodováno o podjatosti úřední osoby, neboť je na orgánech veřejné správy, aby svou činnost koordinovaly tak, aby došlo ke včasnému rozhodnutí.

I v případě, kdy žádná úřední osoba příslušného správního orgánu nemůže věc rozhodnout, se dle mého názoru lze domáhat ochrany proti nečinnosti tohoto správního orgánu žalobou podle § 79 odst. 1 soudního řádu správního. Případné pověření jiného správního orgánu vedením řízení bude mít na řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu pouze

takový vliv, že žalovaným správním orgánem bude jiný správní orgán, na který byla tato povinnost delegována a pokud byla žaloba již podána, je nutné k úspěchu žaloby postupovat podle § 107a občanského soudního řádu a provést záměnu účastníka na místě žalovaného správního orgánu.

### **2.2.9. Lhůty pro vydání rozhodnutí v odvolacím řízení**

Vydáním rozhodnutí a jeho doručení účastníků správním orgánem rozhodujícím v prvním stupni správní řízení často nekončí, neboť účastníci řízení nezářídka podávají opravné prostředky.

I pro rozhodování o opravných prostředcích jsou ve správním řízení stanoveny lhůty. Řádnými opravnými prostředky ve správním řízení dle správního řádu jsou odvolání a rozklad. Odvolání je opravným prostředkem proti rozhodnutí správního orgánu v prvním stupni<sup>149</sup>, který není ústředním správním úřadem, rozklad je opravným prostředkem, pokud v prvním stupni rozhodl ústřední správní úřad, ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu<sup>150</sup>.

Jak pro odvolací řízení, tak pro řízení o rozkladu, platí stejné lhůty, neboť nevylučuje-li to povaha věci, platí pro řízení o rozkladu ustanovení o odvolání<sup>151</sup>. To co bude níže uvedeno o odvolání a odvolacím řízení tudíž platí i pro rozklad a řízení o rozkladu.

Odvolání se podává u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal<sup>152</sup>. Následně v odvolacím řízení provádí úkony ještě prvostupňový správní orgán. Nejprve zkoumá, zda odvolání není opožděné nebo nepřipustné a pokud tomu tak není, „*zašle stejnopis podaného odvolání všem účastníkům, kteří se mohli proti rozhodnutí odvolat, a vyzve je, aby se k němu v přiměřené lhůtě, která nesmí být kratší než 5 dnů, vyjádřili*“ a podle okolností doplní řízení<sup>153</sup>. S ohledem na tyto úkony může prvostupňový správní orgán své rozhodnutí přehodnotit a v rámci autoremedury ho zrušit nebo změnit, „*pokud tím plně vyhoví odvolání a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, kterých se to týká, vyslovili souhlas*“, přičemž toto rozhodnutí je opět napadnutelné odvoláním<sup>154</sup> a pokud by se tak stalo, celý výše popsaný postup by se opakoval.

Nepostupuje-li prvostupňový správní orgán v rámci autoremedury, vypracuje stanovisko k odvolání a nastupuje devolutivní účinek odvolání, odvolání je tedy prvostupňový správní orgán povinen předat spolu se správním spisem odvolacímu správnímu orgánu. Předat

---

<sup>149</sup> Srov. ustanovení § 81 odst. 1 správního řádu.

<sup>150</sup> Srov. ustanovení § 152 odst. 1 správního řádu.

<sup>151</sup> Srov. ustanovení § 152 odst. 5 správního řádu.

<sup>152</sup> Srov. ustanovení § 86 odst. 1 správního řádu.

<sup>153</sup> Srov. ustanovení § 86 odst. 2 správního řádu.

<sup>154</sup> Srov. ustanovení § 87 správního řádu.

správní spis je prvostupňový správní orgán povinen nejpozději do 30 dnů ode dne doručení odvolání (nepostupuje-li autoremedurou), v případě nepřipustného nebo opožděného odvolání je povinen tak učinit nejpozději do deseti dnů<sup>155</sup>. Pro vydání rozhodnutí odvolacího správního orgánu platí stejné lhůty, jako lhůty pro vydání rozhodnutí prvostupňového správního orgánu, speciálně pro odvolací řízení je pouze stanoven počátek lhůty pro vydání rozhodnutí, který je stanoven na den předání spisu prvostupňovým správním orgánem odvolacímu správnímu orgánu k rozhodnutí<sup>156</sup>.

Odvolací řízení lze rozdělit do dvou částí – na řízení před prvostupňovým správním orgánem a řízení před odvolacím správním orgánem. První část je obligatorní a slouží k provedení potřebných procesních úkonů před předáním věci odvolacímu správnímu orgánu, které mají usnadnit odvolacímu správnímu orgánu práci, případně k sebereflexi spočívající v nápravě vlastního nezákonného či nesprávného rozhodnutí, druhá část je fakultativní (v praxi k ní však v drtivé většině případů dojde). Pro první část je lhůta stanovena v délce třiceti (případně deseti) dnů, v níž má dojít k předání správního spisu odvolacímu správnímu orgánu, pokud prvostupňový správní orgán nepostupuje autoremedurou.

„Předání“ je stav, kdy se správní spis dostane do dispozice odvolacího správního orgánu, nestačí tudíž v této lhůtě správní spis pouze odeslat. Až pokud k předání správního spisu dojde, začíná odvolacímu správnímu orgánu běžet lhůta k vydání rozhodnutí. Předání správního spisu odvolacímu správnímu orgánu je tudíž moment, který v odvolacím řízení nahrazuje okamžik zahájení řízení, od kterého se odvíjí lhůty dle § 71 správního řádu.

S tímto rozdílem určení počátku běhu lhůty se jinak v plné míře uplatní pravidla běhu a konce lhůty, popsaná výše v této práci, i na vydání rozhodnutí v odvolacím řízení. Jelikož těžiště celého správního řízení spočívá u prvostupňového správního orgánu (jsou v rámci něho prováděny nezbytné procesní úkony, jako odstraňování vad žádosti a odvolání<sup>157</sup>, je prováděno shromažďování důkazů, hodnocení důkazů), bude mít odvolací správní orgán zpravidla kratší lhůtu na rozhodnutí věci, jelikož jediným jeho úkonem bude věc rozhodnout (a tomu předcházející studium spisu) a (zpravidla) vypracovat písemné vyhotovení rozhodnutí. S ohledem na to termínu bez zbytečného odkladu bude zpravidla odpovídat doba ne delší, než deseti dnů (potřebná k nastudování spisu, rozhodnutí, vypracování jeho písemného vyhotovení a jeho vydání). I pokud by například věc před prvostupňovým správním orgánem naplňovala

---

<sup>155</sup> Srov. ustanovení § 88 odst. 2 správního řádu.

<sup>156</sup> Srov. ustanovení § 90 odst. 6 správního řádu.

<sup>157</sup> Srov. ustanovení § 37 odst. 3 správního řádu: „*Nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.*“

definici zvlášť složitého případu z důvodu právní složitosti, nemusí se jednat o zvlášť složitý případ u odvolacího správního orgánu, jelikož v odvolacím řízení je již známé právní posouzení věci nalézacím správním orgánem i stanoviska účastníků řízení (ať už obsažená v odvolání nebo ve stanoviscích dalších účastníků k odvolání).

Pouze na okraj dodávám, že na plynutí jakýchkoli lhůt v odvolacím řízení nemá vliv případné vydání opravného rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 70 správního řádu, kterým se opravují zřejmé nesprávnosti v rozhodnutí, neboť toto rozhodnutí nemá vliv na okamžik vydání nebo doručení opravovaného rozhodnutí, tudíž ani na plynutí odvolací lhůty u opravovaného rozhodnutí. Tímto rozhodnutí se totiž opravují nesprávnosti, které by měly být zřejmé a které nemají vliv na práva a povinnosti vyplývající z opravného rozhodnutí<sup>158</sup>.

Jiný, a pro mě překvapivý, názor na běh lhůty pro vydání rozhodnutí v odvolacím řízení, resp. na počátek běhu této lhůty, má Nejvyšší správní soud, který dle mého názoru judikuje v této věci ve zcela zjevném rozporu se zákonem.

Všechny níže uvedené rozhodnutí týkající se této problematiky se sice primárně týkají možností použití žaloby na ochranu proti nečinnosti žaloby proti nezákonnému zásahu v případě nečinnosti spočívající v nepředání spisu odvolacímu správnímu orgánu, nicméně vzhledem k tomu, že žalobu na ochranu proti nečinnosti lze použít pouze v situaci, kdy má správní orgán povinnost vydat rozhodnutí a na ostatní průtahy, neřešitelné žalobou na ochranu proti nečinnosti, se má použít žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, je tato judikatura použitelná i na okamžik počátku běhu lhůty pro vydání rozhodnutí o odvolání<sup>159</sup> (je-li žaloba na ochranu proti nečinnosti přípustná v okamžiku součtu lhůt pro předání spisu a vydání rozhodnutí odvolacím správním orgánem, aniž by byl spis předán, pak okamžik počátku plynutí lhůty k vydání rozhodnutí nemůže být dán pouze předáním spisu).

Podle Nejvyššího správního soudu lhůta pro vydání rozhodnutí v odvolacím řízení počíná běžet nejen od předání spisu odvolacímu správnímu orgánu, ale rovněž ode dne uplynutí lhůty k předání spisu, a to podle toho, co nastane dříve. To vyplývá ze závěru uvedeného v odst. 23 v rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 2As 198/2015-20 ze dne 4.11.2015, kde je uvedeno: *„Pokud účastník řízení podá odvolání, je jeho cílem vydání rozhodnutí v určité zákonem stanovené době (§ 90 odst. 6 ve spojení s § 71 správního řádu). Jelikož zákonodárce zakotvil možnost provedení autoremedury prvostupňovým správním orgánem, účastník řízení se (nejpozději) po uplynutí lhůty stanovené pro provedení autoremedury či pro předání spisu a stanoviska k odvolání (§ 88 odst. 1 správního řádu) a po uplynutí lhůty k vydání rozhodnutí (§*

---

<sup>158</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 3/2016 – 20 ze dne 8.4.2016.

<sup>159</sup> Blíže srov. níže.



90 odst. 6 ve spojení s § 71 správního řádu) může domáhat ochrany proti nečinnosti odvolacího orgánu opatřením proti nečinnosti (§ 80 správního řádu) a následně nečinnostní žalobou dle § 79 s. ř. s. právě proti odvolacímu správnímu orgánu.“ Důvod pro tento postup je uveden v odst. 21 uvedeného rozsudku, kde je uvedeno, že je „na prvostupňovém správním orgánu a na odvolacím správním orgánu, aby v souladu se zásadami stanovenými v § 6 odst. 1 věta první správního řádu ([s]právní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů) a v § 8 odst. 2 správního řádu ([s]právní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy), dodržely lhůty stanovené pro rozhodnutí o odvolání.“ a dále je důvod uveden v odst. 27, kde Nejvyšší správní soud uzavírá: „v odvolacím řízení je to odvolací správní orgán, kdo je procesně odpovědný za bezprůtahový průběh odvolacího řízení“.

Lze samozřejmě souhlasit s tím, že správní orgány by měly postupovat koordinovaně a tak, aby dodržovaly všechny lhůty stanovené procesními předpisy. Nicméně tato obecná teze nijak neodůvodňuje, proč by měla lhůta pro vydání rozhodnutí o odvolání činit maximálně součet lhůt stanovených pro předání spisu odvolacímu správnímu orgánu a pro vydání rozhodnutí.

To uvádím i přes to, že se domnívám, že takové řešení by bylo z hlediska efektivnosti soudní ochrany vhodnější, než současně řešení vyplývající ze zákona, avšak takto by to musel upravit zákonodárce a je zcela nepřipustné, aby to místo něho činil soud.

Ze správního řádu ani nijak nevyplývá, že by měl být odvolací správní orgán odpovědný za bezprůtahový průběh odvolacího řízení, včetně jeho části, která probíhá před prvostupňovým správním orgánem. Právě naopak, správní řád konstituuje odlišnou lhůtu pro vydání rozhodnutí odvolacím správním orgánem, která počíná běžet od předání spisu prvostupňovým správním orgánem, a pro předání spisu odvolacímu správnímu orgánu konstituuje jinou lhůtu, a je tudíž postaven na dělené odpovědnosti jednotlivých správních orgánů za dodržení lhůt v jednotlivých částech řízení.

Zákonodárce přitom mohl konstituovat odpovědnost odvolacího správního orgánu za rychlost odvolacího řízení, například lhůtou pro vydání rozhodnutí odvolacím správním orgánem, která by plynula od chvíle podání odvolání bez ohledu na vnitřní vztahy mezi správními orgány, jak to učinil v ustanovení § 16 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím<sup>160</sup>. Nicméně to neučinil, nelze tudíž učinit závěr o odpovědnosti odvolacího správního orgánu za bezprůtahový průběh odvolacího řízení.

---

<sup>160</sup> Srov. „Lhůta pro rozhodnutí o rozkladu je 15 pracovních dnů ode dne doručení rozkladu povinnému subjektu.“

Jelikož zákonodárce vztáhl počátek lhůty pro vydání rozhodnutí o odvolání jednoznačně k předání spisu odvolacímu správnímu orgánu, nelze jakýmkoli výkladem dospět k jinému počátku plynutí lhůty. To, co uvádí Nejvyšší správní soud, přitom není právní výklad, ale úvahy bez jakéhokoli právního podkladu, na úrovni akademických debat de lege ferenda. Přitom dle mého závěru nelze žádnou interpretační metodou (zejména jazykovým, systematickým, historickým či teleologickým výkladem) dojít k závěru, který zaujal Nejvyšší správní soud.

Tyto závěry přejal Nejvyšší správní soud i do rozsudku č.j. 8As 79/2016 – 24 ze dne 30.6.2016, rozsudku č.j. 9 As 53/2016 – 22 ze dne 26.5.2016 či v obecné rovině do rozsudku č.j. 9As 294/2015 – 48 ze dne 24.3.2016, které jsou však v předmětných pasážích pouze (otevřenou či skrytou) citací rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 2As 198/2015-20 ze dne 4.11.2015 a vůbec se nezabývají tím, resp. neuvádějí, že počátek lhůty pro vydání rozhodnutí ve věci je bez pochyb stanoven zákonem pevně na okamžik předání spisu odvolacímu správnímu orgánu a místo toho bez přesvědčivé argumentace Nejvyšší správní soud argumentuje „časovými dimenzemi“ odvolacího řízení<sup>161</sup> a zcela tak ignoruje, že odvolacímu správnímu orgánu nemůže vzniknout povinnost vydat rozhodnutí před uplynutím lhůty k vydání rozhodnutí, jejíž počátek je dán okamžikem předání spisu. Pokud nemá odvolací správní orgán povinnost vydat rozhodnutí, nemůže mít logicky ani účastník správního řízení s tím spojené právo na jeho vydání.

Nedomnívám se, že důvodem zaujetí výše uvedeného názoru může být upřímné přesvědčení (některých) soudců Nejvyššího správního soudu o správnosti takové aplikace práva. Spíše je přijetí takového názoru dle mého názoru motivováno snahou zmenšit nápad věci již tak přetížených správních soudů (jelikož v případě názoru Nejvyššího správního soudu odpadne nutnost podat jednu žalobu – proti nezákonnému zásahu), či snahou uchránit peněžní prostředky veřejných rozpočtů (které by musely být vypláceny na náhradě nákladů řízení v případě prohry správních orgánů ve větším množství sporů). To je samozřejmě nepřipustné a pokud by se taková motivace soudců prokázala, odůvodňovalo by to dle mého názoru zahájení kárného řízení proti nim. Nicméně jimi prezentovaná argumentace v této věci nemá dle mého názoru s řádným výkladem právních předpisů nic společného.

---

<sup>161</sup> Srov. odst. 27 rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 2As 198/2015-20 ze dne 4.11.2015: „*nezákonnou nečinností je nutno rozumět i postup prvostupňového správního orgánu v rámci odvolacího řízení, který je v rozporu s příslušnými ustanoveními o časových dimenzích odvolacího řízení, přesněji té jeho fáze, jež probíhá před prvostupňovým správním orgánem (postup podle § 87 či podle § 88 odst. 2 a především předání spisu odvolacímu správnímu orgánu ve lhůtě podle § 88 odst. 1 správního řádu)*“.

Výše uvedenému odpovídá i to, že již dříve Nejvyšší správní soud judikoval opak, což se nyní snaží jednotlivé senáty zakrýt, aby věc nemusely postoupit rozšířenému senátu<sup>162</sup>. V rozsudku č.j. 6Ans 1/2004-70 ze dne 29.6.2005 Nejvyšší správní soud konstatoval, že pokud by se žalobce domáhal po prvostupňovém správní orgánu žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu předání spisu odvolacímu správnímu orgánu, pak tato nečinnost „*není nečinností ve smyslu § 79 s. ř. s., neboť se nejedná o nečinnost ve vztahu k rozhodnutí, nýbrž o nečinnost ve vztahu k určitému faktickému úkonu správního orgánu. Při splnění zákonných podmínek se však může jednat o nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.*“. Z toho vyplývají dva závěry, totiž že

- a) nečinnost při předání spisu není nečinností ve smyslu § 79 soudního řádu správního a že se
- b) může jednat o nezákonný zásah ve smyslu § 82 soudního řádu správního.

Tyto závěry potvrdil později Nejvyšší správní soud v rozsudku č.j. 6As 129/2014-35 ze dne 20.5.2015, kde za obdobných okolností potvrdil platnost výše uvedených závěrů i v podmínkách účinnosti současného správního řádu a uvedl, že žalobce v tomto případě „*zvolil nevhodný žalobní typ*“, nikoli že by žaloval nesprávný správní orgán nebo že by se domáhat předání spisu odvolacímu správnímu orgánu nebylo vůbec možné. Z výše uvedených rozsudků tudíž vyplývá, že domáhat se předání správního spisu možné je, avšak nikoli prostřednictvím žaloby na nečinnost správního orgánu, ale prostřednictvím žaloby proti nezákonnému zásahu (evidentně z důvodu, že lhůta pro vydání rozhodnutí začíná běžet až předáním spisu odvolacímu správnímu orgánu).

Přitom výše uvedených rozsudků si byl Nejvyšší správní soud při formulování svého názoru o sčítání lhůt k určení maximální lhůty pro vydání rozhodnutí odvolacího správního orgánu vědom, přičemž na jednu stranu uvedl, že jeho závěr je s rozsudky č.j. 6Ans 1/2004-70 a 6As 129/2014-35 v souladu, přitom o dvě věty později se od těchto rozsudků odchýlil konstatováním, že pokud „*Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku konstatuje, že se v takovém případě jedná o nečinnost ve vztahu k určitému faktickému úkonu správního orgánu a při splnění zákonných podmínek se může jednat o nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., je třeba připomenout, že tímto faktickým úkonem není zasahováno do žádného veřejného subjektivního práva účastníka řízení (neboť, jak již bylo uvedeno shora, žalobci z § 88 odst. 1*

---

<sup>162</sup> Srov. ustanovení § 17 odst. 1 soudního řádu správního: „*Dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Při postoupení svůj odlišný právní názor zdůvodní.*“

*správního řádu žádné takové právo neplyne), a tak se nejedná o nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.*<sup>163</sup>.

Pokud je v jednom rozsudku možnost žaloby na nezákonný zásah připuštěna a v jiném vyloučena, není možné, aby tyto rozsudky byly v souladu, Nejvyšší správní soud se od své předchozí judikatury odchýlil a věc měla být předložena rozšířenému senátu, avšak na tom zřejmě senáty neměly zájem. Tím se nejen oslabuje právní jistota účastníků dalších řízení, ale též zde vyvstávají pochybnosti ohledně nestrannosti soudců Nejvyššího správního soudu, kteří otevřeně porušují zákony.

Napravit tyto zjevné chyby následně u Ústavního soudu je velmi obtížné, ač dle judikatury Ústavního soudu je nepředložení věci k posouzení rozšířenému senátu, jsou-li k tomu splněny podmínky, porušením práva na zákonného soudce<sup>164</sup>. Ústavní soud totiž častokrát ani neví, o čem rozhoduje. Příkladem budiž usnesení Ústavního soudu sp.zn. IV.ÚS 1680/16 ze dne 30.8.2016, v němž rozpor ve výše uvedených právních názorech a tvrzené porušení práva na zákonného soudce smetl následujícím: *„Rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ans 1/2004-70 a 6 As 129/2014-35, na které odkazuje stěžovatel, nejsou podle názoru Ústavního soudu v rozporu s judikaturou citovanou Nejvyšším správním soudem. Pokud v nich Nejvyšší správní soud došel k závěru, že žalobou na ochranu proti nečinnosti ve smyslu § 79 s. ř. s. se nelze domáhat, aby krajský soud žalovanému uložil povinnost postoupit odvolání spolu se spisem, je to v souladu s důvody, které v posuzované věci vedly Nejvyšší správní soud k odmítnutí žaloby stěžovatele pro nepřipustnost podle § 85 s. ř. s. Podle přesvědčení Ústavního soudu zde tak nebyl dán důvod pro postoupení věci k rozhodnutí rozšířenému senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s.“*

Problémem je, že rozsudky Nejvyššího správního soudu č.j. 6Ans 1/2004-70 a č.j. 6As 129/2014-35 obsahovaly i závěr, že proti nepředání spisu je možné se bránit žalobou proti nezákonnému zásahu, což bylo právě předmětem ústavní stížnosti a co Ústavní soud zamlčel, zabýval se něčím jiným, co nebylo rozporováno (možností podat žalobu na ochranu proti nečinnosti ve smyslu § 79 soudního řádu správního) a vytvořil text, který je nesmyslný i bez znalosti napadeného rozhodnutí, a to že nemožnost domáhat se žalobou na ochranu proti

---

<sup>163</sup> Srov. odst. 25 rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 198/2015-20 ze dne 4.11.2015 a shodně odst. 17 rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 8 As 79/2016 – 24 ze dne 30.6.2016; za zajímavé považují, že ač Nejvyšší správní soud v rozsudku č.j. 8 As 79/2016-24 uvádí, že dospěl ke shodnému právnímu názoru, ve skutečnosti si zřejmě na věc vlastní názor nedělal a pouze bezmyšlenkovitě kopíroval právní názor, k němuž soud učinil ve shodné věci, o čemž svědčí, že uvedená pasáž byla zkopírována i se zjevným překlepem ve slově „subjektivní“; taková situace se prakticky neliší od situace, kdy by rozhodoval robot.

<sup>164</sup> Srov. nálezy Ústavního soudu sp.zn. II.ÚS 2747/08 ze dne 21. 4. 2009 nebo nálezy Ústavního soudu sp.zn. III.ÚS 2556/07 ze dne 22. 7. 2009.

nečinnosti správního orgánu předání spisu má nějak souviset s důvody pro odmítnutí žaloby proti nezákonnému zásahu (ve skutečnosti bez dalšího nemožnost podání žaloby na ochranu proti nečinnosti spíše podporuje možnost podání zásahové žaloby vzhledem k subsidiárnímu charakteru zásahové žaloby<sup>165</sup>).

Mohu tedy uzavřít, že dle mého názoru **lhůta pro vydání rozhodnutí nemůže nikdy začít běžet od jiného okamžiku, než od předání spisu odvolacího správního orgánu**, přičemž však v této věci existuje rozporná judikatura Nejvyššího správního soudu, jejíž sjednocení se Nejvyšší správní soud brání a Ústavní soud v této věci ochranu neposkytuje, neboť soudci Ústavního soudu zřejmě z důvodu neseznámení se s věcí neví, o čem rozhodují.

#### **2.2.10. Lhůty pro vydání rozhodnutí v případě zrušení rozhodnutí ve věci**

Ve vztahu ke lhůtám pro vydání rozhodnutí nepamatuje správní řád na situaci, kdy dojde ke zrušení správního rozhodnutí a vrácení věci zpět správnímu orgánu, který ve věci již vydal rozhodnutí. Jak bylo uvedeno výše, § 71 správního řádu váže počátek běhu lhůty pro vydání rozhodnutí na zahájení správního řízení, resp. na předání spisu odvolacímu správnímu orgánu, jde-li o odvolací řízení. V případě zrušení správního rozhodnutí (ať už správním orgánem nebo soudem) k žádnému takovému okamžiku nedochází, neboť řízení již bylo v minulosti zahájeno, případně spis byl odvolacímu správnímu orgánu předán a § 71 správního řádu proto nelze přímo aplikovat.

V těchto situacích by se tudíž muselo uplatnit pravidlo stanovené v ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu, tedy povinnost vyřizovat věc bez zbytečných průtahů (bez dalšího). Je však dle mého názoru zřejmé, že zákonodárce opomenul situaci, kdy dojde ke zrušení předchozího rozhodnutí, normovat, a že nechtěl ponechat situaci, kdy je zrušeno správní rozhodnutí a správní řízení pokračuje, bez konkrétnější úpravy. Nelze ostatně nalézt žádný rozumný důvod, proč by se měla jiná (podrobnější) úprava lhůt vztahovat na řízení před zrušením správního rozhodnutí a jiná (obecnější) úprava by se měla vztahovat na lhůty pro vydání rozhodnutí v řízení po zrušení rozhodnutí správního orgánu.

Jak vyplývá z důvodové zprávy ke správnímu řádu<sup>166</sup> (k § 93 jeho návrhu, který s určitými změnami v zásadě odpovídá § 71 správního řádu), ustanovení upravující lhůty slouží *„především zájmům účastníků, jimž dává právní jistotu ohledně lhůty, v níž musí být věc*

---

<sup>165</sup> Blíže srov. níže.

<sup>166</sup> Vládní návrh správního řádu. In: *Sněmovní tisk 201/0*. Dostupné také z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=6278&pdf=1>

vyřízena“ a poskytují „efektivní nástroj, jak se domoci vydání správního aktu v přiměřené lhůtě“.

Zásadní je zde tudíž právní jistota, kterou poskytují zejména nepřekročitelné lhůty, na jejichž základě lze s větší mírou jistoty posoudit, do kdy je určitě správní orgán povinen rozhodnutí vydat a od kdy lze uplatnit prostředky proti nečinnosti správního orgánu.

Jedná se proto dle mého názoru o neúmyslnou mezeru v zákoně, kdy zákonodárce nedomyslel veškeré varianty, k nimž může ve správním řízení dojít. Zároveň je zrušení rozhodnutí prvostupňového správního orgánu, tedy vrácení správního řízení zpět na jeho počátek, obdobný situaci zahájení správního řízení, a zrušení rozhodnutí odvolacího správního orgánu, které má za následek „obživení“ správního řízení, je obdobné postoupení spisu odvolacímu správnímu orgánu (věc se vrací do stadia odvolacího řízení před odvolacím správním orgánem, jelikož zrušení rozhodnutí nemá žádný vliv na odvolání a přípravné procesní úkony prvostupňového správního orgánu prováděné po podání odvolání, se nemusí provádět opět).

Jsou tak splněny podmínky analogické aplikace (analogia legis<sup>167</sup>) lhůt dle § 71 správního řádu i na situaci, kdy bylo rozhodnutí správního orgánu zrušeno, neboť se jedná o nevědomou<sup>168</sup> nepravou<sup>169</sup> mezeru v zákoně, která je použitelná za daných podmínek i v procesním právu<sup>170</sup>, zejména z důvodu zvýšení právní jistoty účastníků řízení.

---

<sup>167</sup> Srov. odst. 28 rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 9As 69/2016-31 ze dne 28.7.2016: „I ve veřejném právu je přípustná analogie práva. V rozsudku ze dne 14. 9. 2011, č. j. 9 As 47/2011 – 105, Nejvyšší správní soud vyslovil, že „[a]nalogií aplikace práva je třeba rozumět řešení právem neupravených vztahů podle právní úpravy vztahů podobných. Teorie práva rozlišuje tzv. analogii legis, tedy situaci, kdy se na skutkovou podstatu zákonem neřešenou aplikuje právní norma, která je obsažena ve stejném zákoně a která upravuje skutkovou podstatu nejpodobnější, a tzv. analogii iuris, tzn. situaci, kdy lze výjimečně aplikovat právní zásady příslušného právního odvětví, případně dokonce obecné právní zásady, které obsahuje celý právní řád, ovšem pouze za předpokladu, že není možné postupovat prostřednictvím analogie legis.“

<sup>168</sup> Srov. odst. 26 rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 9 As 69/2016-31 ze dne 28.7.2016 : „je taktéž nutno rozlišovat mezi mezerou vědomou, u níž je vyl oučeno její vyplnění interpretací soudu, a nevědomou, u níž aktivita soudu vyloučena není (srov. výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 7/2008 – 116). Jak vyplývá z usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2014, sp. zn. III. ÚS 2246/13, je- li právní úprava zákonodárcem koncipována s vědomím teleologického rozporu (vědomá mezeza), pak obecný soud či Ústavní soud nemůže toto řešení změnit, ale může dojít jen ke zrušení právního předpisu. Shrnuto, mezerou v zákoně, způsobitou být řešenou cestou dotváření práva, se rozumí neúplnost zákona proti- plánová (z hlediska záměru zákonodárce). Jak poznamenal Ústavní soud ve zmíněném usnesení sp. zn. III. ÚS 2246/13, „to, zda šlo o vědomé či nevědomé rozhodnutí zákonodárce (mezeru vědomou či nevědomou) , lze zjistit především jasně průkazným úmyslem zákonodárce.“

<sup>169</sup> Srov. odst. 26 rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 9 As 69/2016-31 ze dne 28.7.2016: „Je nutné rozlišovat mezi tzv. mezerou pravou a nepravou. O mezeru pravou se jedná v situaci, „kdy aplikace jedné právní normy logicky předpokládá jinou právní normu která však chybí a bez jejíhož doplnění je dané ustanovení neaplikovatelné.“ (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 1 As 21/2010 - 65). Obsahem mezery nepravé je pak „neúplnost psaného práva ve srovnání s explicitní úpravou obdobných případů, tj. neúplnost z pohledu principu rovnosti anebo z pohledu obecných právních principů.“ (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06).“

<sup>170</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9 As 47/2011 – 105 ze dne 14.9.2011: „Použití analogie iuris je ve veřejném právu značně nežádoucí, zatímco použití analogie legis lze za účelem vyplnění mezer v procesní

Okamžikem počátku běhu lhůt pro vydání nového rozhodnutí bude vykonatelnost zrušujícího rozhodnutí, neboť to je okamžik, kdy správní rozhodnutí nabývá své zamýšlené účinky. U zrušujících rozhodnutí však vykonatelnost vždy splývá s právní mocí. Okamžikem vykonatelnosti rozhodnutí, ať už soudního nebo správního, je totiž předchozí správní rozhodnutí zrušeno a tím se obnovuje správní řízení v tom kterém stupni, s čímž se obnovují i lhůty pro vydání rozhodnutí.

Ke stejnému závěru došel i Nejvyšší správní soud v rozsudku č.j. 2 Ans 11/2011 - 95 ze dne 25.11.2011, podle kterého *„okamžikem nabytí právní moci zrušovacího rozhodnutí (...) začala běžet nová lhůta pro vydání rozhodnutí podle § 71 správního řádu“*. Ač se závěr uvedený v tomto rozsudku týká situace, kdy je zrušeno prvostupňové rozhodnutí odvolacím správním orgánem, nevidím důvod, proč by se nemohl vztáhnout i na zrušení rozhodnutí odvolacího správního orgánu.

Pro délku lhůt pro vydání rozhodnutí v novém řízení po zrušení předchozího rozhodnutí platí (tím spíše) to stejné, co jsem uváděl pro délku lhůt pro vydání rozhodnutí o odvolání, tj. aplikují se veškerá pravidla v § 71 správního řádu uvedená a s ohledem na konkrétní okolnosti nelze vyloučit, že budou podobné či delší než lhůty v předchozí části řízení, avšak s ohledem na již provedené úkony a zejména s ohledem na vyslovený závazný právní názor ve zrušujícím rozhodnutí<sup>171</sup> (tedy vytvoření jakéhosi vodítka pro správní orgán) bude obvykle lhůta v další části řízení kratší.

### **2.2.11. Lhůty pro vydání rozhodnutí ve věci v případě společného řízení**

Správní řád rovněž umožňuje vést společné řízení, v němž spojí dvě různá správní řízení v jedno. Správní orgán může spojit řízení, k nimž je příslušný, týkají-li se téhož předmětu řízení a týchž účastníků, a jestliže tomu nebrání povaha věci, účel řízení nebo ochrana práv a oprávněných zájmů účastníků řízení<sup>172</sup>. Jak vyplývá z tohoto ustanovení, společné řízení je vedeno z důvodu hospodárnosti a rychlosti řízení, neboť jinak by ani nemělo jeho vedení smysl. Jelikož pak společné řízení nesmí zasáhnout do oprávněných zájmů účastníků, nemělo by mít

---

*úpravě za předpokladu, že je to ve prospěch ochrany práv účastníků řízení, použít (blíže k této otázce viz nálezk Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2005, č. j. 1 As 25/2005 - 70). Doktrína připouští ve veřejném právu použití analogie legis pouze v omezené míře, a to navíc pouze pro použití v situacích, kdy zákon danou právní problematiku vůbec neřeší. V takovém případě je přípustné pro výklad chybějící právní úpravy či pojmu podpůrně užít zákonného ustanovení svou povahou a účelem nejbližšího.“*

<sup>171</sup> Srov. např. ustanovení § 78 odst. 5 soudního řádu správního, ustanovení § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, ustanovení § 97 odst. 3 správního řádu.

<sup>172</sup> Srov. ustanovení § 140 odst. 1 správního řádu.

negativní vliv na délku řízení, protože je oprávněným zájmem účastníků řízení, aby řízení proběhlo ve stanovených lhůtách.

Zásadní však je, že spojení řízení nemá žádný vliv na skutečnosti ovlivňující počátek, běh a konec plynutí lhůty, kterými zůstává zahájení řízení (bez ohledu na to, kdy bylo rozhodnuto o spojení řízení; lhůty tak mohou účastníkům spojených řízení plynout odlišně) a vydání rozhodnutí ve věci, tj. rozhodnutí, kterým se vyřizuje zahájené řízení; ve společném řízení může být vydáno více rozhodnutí<sup>173</sup>, přičemž povinnost vydat rozhodnutí bude splněna pouze ve vztahu k té věci, o níž bylo rozhodnuto (další věci, o nichž nebylo rozhodnuto, totiž zůstávají nevyřešené). Ne každé rozhodnutí ve věci ve společném řízení má tudíž účinky vydání rozhodnutí vůči všem účastníkům společného řízení či vůči celému předmětu společného řízení.

### **2.3. Prostředky ochrany proti nečinnosti správního orgánu**

Dle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod má být věc projednána bez zbytečných průtahů. Prostředky ochrany proti nečinnosti správního orgánu však nejsou koncipovány k ochraně proti veškerým průtahům ve správním řízení, ale jsou koncipovány k zajištění celkově přiměřené délky správního řízení, tedy délky řízení v souladu s čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Nástroje ochrany proti nečinnosti správního orgánu jsou tedy primárně stanoveny ve vztahu k ukončení řízení, nikoli ve vztahu k jednotlivým průtahům.

#### **2.3.1. Vyloučení možnosti ochrany před nečinností**

Ustanovení § 71 odst. 5 správního řádu však obsahuje zvláštní pravidlo odnímající ochranu před nečinností účastníkovi, který způsobil nedodržení lhůty. Toto ustanovení tedy nemá vliv na plynutí lhůt či na odpovědnost správního orgánu za jejich překročení, ale účastníkovi, který způsobil nedodržení lhůt, odnímá ochranu před nečinností. Opět se jedná o objektivní odpovědnost takového účastníka<sup>174</sup>, je tudíž nerozhodné, zda nedodržení lhůt zavinil, tedy zda účastník věděl, vědět měl či vědět mohl, že svým jednáním způsobí nedodržení lhůt.

Otázkou však je, jak vykládat slovo „způsobil“. Dle mého názoru způsobí nedodržení lhůt účastník tehdy, pokud v důsledku jeho jednání je pro správní orgán objektivně nemožné vydat rozhodnutí ve lhůtě. Toto odejmutí ochrany před nečinností účastníkovi řízení, jelikož se jedná o výjimku z ústavním pořádkem zaručeného práva na rozhodnutí věci bez zbytečných

---

<sup>173</sup> Srov. ustanovení § 145 odst. 3 a 7 správního řádu.

<sup>174</sup> Za nesprávný pokládám názor uvedený na str. 238 a 239 komentáře ke správnímu řádu od Ondruše (2005), dle kterého se musí jednat o zaviněné jednání účastníka řízení obstrukčního charakteru. K tomuto závěru totiž neskýtá znění ustanovení § 71 odst. 5 správního řádu vůbec žádný podklad. Pokud je vyžadováno zavinění, zákon to vždy stanoví. V opačném případě se jedná o objektivní odpovědnost.



průtahů, musí být interpretováno restriktivně. Ze stejného důvodu nemůže být uvedené ustanovení interpretováno tak, že účastník řízení je o ochranu připraven již napořád.

Smyslem tohoto ustanovení je, aby se účastník řízení nemohl domáhat ochrany proti nečinnosti v případě překročení lhůty, které však nemohl správní orgán dodržet v důsledku jednání účastníka řízení. S ohledem na to je nutné uzavřít, že domáhat ochrany proti nečinnosti se účastník řízení může, i pokud způsobí nedodržení lhůty, ale až poté, kdy pro správní orgán mělo být možné úkon učinit, pokud by po jednání účastníka, kterým bylo způsobeno nedodržení lhůty, postupoval správně, tedy v souladu se zásadou rychlosti řízení.

Pokud se jedná o řízení s více účastníky, i pokud jeden z účastníků řízení způsobí nedodržení lhůt, mohou se další účastníci domáhat ochrany před nečinností, na ty se odejmutí ochrany před nečinností nevztahuje.

Ustanovení § 71 odst. 5 správního řádu tedy nemá žádný vliv na plynutí či uplynutí lhůt, ale pouze na možnosti dovolávat se jejich překročení účastníkem řízení, který jejich překročení způsobil (marné uplynutí lhůty tudíž je předpokladem k aplikaci ustanovení § 71 odst. 5 správního řádu). Nemůžu proto souhlasit s názorem uvedeným v rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 2 Ans 14/2012–41 ze dne 10.12.2012, podle kterého nedodržení lhůt nemusí mít za následek nečinnost správního orgánu. Na místě je pak otázka, k čemu by tyto lhůty v takovém případě byly. Nicméně o nečinnost se jedná, jen je konkrétní osoba vyloučena z toho, aby mohla využít prostředky na ochranu před nečinností. Nehledě na to však mohou ostatní účastníci, vůči nimž se ustanovení § 71 odst. 5 správního řádu neaplikuje, úspěšně využít prostředků na ochranu před nečinností. Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 Ans 14/2012-41 byl přitom bohužel opatřen dokonce právní větou, podle níž aplikace ustanovení § 71 odst. 5 správního řádu znamená vyloučení nečinnosti správního orgánu<sup>175</sup>, což považuji za chybu.

Považuji za potřebné zdůraznit, že **jednání, jímž účastník řízení znemožní správnímu orgánu dodržení lhůty, nemusí být v rozporu se zákonem, či obstrukčního charakteru.** Účastník řízení tak může například provést úkon, který objektivně nemohl provést dříve. Důležité však je, že v důsledku tohoto úkonu bude pro správní orgán objektivně nemožné dodržet lhůtu.

---

<sup>175</sup> Srov. „Nečinnost je objektivně existující stav, kdy v zákonem předepsaných lhůtách nedošlo k provedení příslušných procesních úkonů. Ne každá nečinnost je však přičitatelná správnímu orgánu. Ustanovení § 71 odst. 5 správního řádu z roku 2004 představuje materiální hledisko posouzení takového stavu; má-li zjištěná nečinnost svůj původ ve způsobu, jakým vystupuje v řízení jeho účastník, nejde o nečinnost správního orgánu a nelze se proti ní dovolávat ochrany.“

Jsem názoru, že takovým důvodem, pro který nebude účastník řízení oprávněn domáhat se ochrany před nečinností, může být například důkazní návrh podaný těsně před koncem lhůty k vydání rozhodnutí, který bude správní orgán povinen, s ohledem na zásadu materiální pravdy, provést. Nemůže se však jednat o návrh na provedení důkazu, jehož potřeba již dříve vyplývala ze správního spisu a správní orgán ho přesto neprovedl. V takovém případě by totiž účastník správního řízení pouze upomínal správní orgán, že dosud neprovedl, v rozporu s jeho povinnostmi, vyplývajícími ze zásady materiální pravdy, všechny potřebné důkazy, a tedy nedostatečně zjistil skutkový stav. Prodloužení řízení by tak ve skutečnosti porušením své povinnosti způsobil správní orgán.

Bez dalšího se dle mého názoru nemůže jednat ani o situaci, kdy účastník řízení navrhuje rozsáhlé dokazování nebo požaduje dodání podkladu. Tento názor je uveden v literatuře<sup>176</sup>, jeho nesprávnost dle mého názoru jasně dokládá skutečnost, že rozsáhlé dokazování je i dle Nejvyššího správního soudu důvodem k připočítání lhůty z důvodu, že se jedná o zvlášť složitý případ<sup>177</sup>. Pokud by zároveň ta stejná okolnost byla i důvodem pro odejmutí ochrany před nečinností, znamenalo by to nadbytečnost nepřekročitelné lhůty.

To dokládá neaplikovatelnost některých závěrů judikatury vztahujících se na řízení soudní, neboť **pokud je rozsáhlost dokazování již obsažena ve lhůtě, tuto lhůtu jistě nelze překročit, i kdyby to znamenalo nemožnost správního orgánu v mezích lhůty rozhodnout.**

Nadto dle mého názoru budou pouze ojedinělé případy, kdy bude účastník řízení navrhopat provedení důkazů, potřeba jejichž provedení nebyla známá již ze spisu. V takovém případě je totiž důkazní návrh spíše upomenutím správního orgánu, aby konal své povinnosti v souladu se zásadou materiální pravdy. Nikdo přitom nesmí těžit z porušení právních předpisů<sup>178</sup>, tedy nemůže být účastník řízení penalizován za porušení právní povinnosti správního orgánu postupovat v souladu se zásadou materiální pravdy.

Důkazní návrh, který není s ohledem na zásadu materiální pravdy zapotřebí provést, žádné zdržení neznamená, jelikož ho správní orgán jednoduše neprovede (což je povinen odůvodnit v konečném rozhodnutí). Návrhy na rozsáhlé dokazování tedy bez dalšího nelze považovat za okolnost, kterou účastník řízení způsobil nedodržení lhůt. Nepovažují přitom za

---

<sup>176</sup> JEMELKA, Luboš, PODHRÁZKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel, ZAVŘELOVÁ, Jitka, BOHDALO, David, ŠURÁNEK, Petr. Soudní řád správní: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony, s. 45. ISBN 978-80-7400-607-4.

<sup>177</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 55/2009-152 ze dne 20.8.2009.

<sup>178</sup> Srov. usnesení Ústavního soudu sp.zn. IV.ÚS 787/07 ze dne 30.5.2007.

případné odkazy v komentářové literatuře<sup>179</sup> na nálezy Ústavního soudu zabývající se náhradou nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou řízení, neboť ty vycházejí z judikatury Evropského soudu pro lidská práva vztahující se k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, kterou bez dalšího nelze aplikovat na správní řízení, kde jsou stanoveny nepřekročitelné lhůty, přičemž pravidla stanovená správním řádem nemohou být změkčována vlivem judikatury vztahující se k mezinárodní smlouvě, která je stanovena na ochranu osob před státní mocí, a nevylučuje tudíž, aby byla vnitrostátně stanovena pro orgány veřejné moci přísnější pravidla. Judikaturou Evropského soudu pro lidská práva tudíž lze argumentovat ve prospěch výkladu pro orgány veřejné moci přísnějšího, nikoli příznivějšího.

Dalším takovým důvodem, kdy se nebude moci účastník řízení domáhat ochrany proti nečinnosti, může být vznesení námítky podjatosti těsně před koncem lhůty pro vydání rozhodnutí, pro kterou nemůže věc rozhodovat žádná oprávněná úřední osoba až do rozhodnutí nadřízeného správního orgánu (např. z důvodu tzv. systémové podjatosti), avšak to opět pouze v případě, že úřední osoba, vůči které námítky podjatosti směřovaly, neměla sama povinnost o těchto okolnostech informovat<sup>180</sup> (lze si však celkem obtížně představit situaci, kdy by úřední osoba nevěděla o důvodu pochybností o její nepodjatosti) a po dobu nezbytnou k vyřízení této námítky. Otázku „pravdivosti“ (či lépe důvodnosti) námítky, o čemž hovoří Ondruš<sup>181</sup>, považuji za irelevantní, neboť i důvodná námítka podjatosti, o níž úřední osoba neměla povinnost informovat (neboť o okolnostech zakládajících důvod pochybovat o nepodjatosti nevěděla), objektivně znemožňuje správnímu orgánu lhůty dodržet.

Především se bude samozřejmě aplikovat ustanovení § 71 odst. 5 správního řádu tam, kde bude nedodržení lhůty důsledkem porušení právní povinnosti účastníka řízení. Vedral uvádí, že zejména se bude jednat o porušení povinnosti součinnosti při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí<sup>182</sup>.

---

<sup>179</sup> JEMELKA, Luboš, PODHRÁZKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel, ZAVŘELOVÁ, Jitka, BOHDALO, David, ŠURÁNEK, Petr. *Soudní řád správní: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony, s. 45. ISBN 978-80-7400-607-4.

<sup>180</sup> Srov. ustanovení § 14 odst. 3 správního řádu.

<sup>181</sup> ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: komentář*. Praha: Linde, 2003. *Zákony s poznámkami* (Linde), s. 240. ISBN 80-7201-371-8.

<sup>182</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 638. ISBN 978-80-7273-166-4.

Nesouhlasím naopak s názorem Ondruše<sup>183</sup> a obsaženým v komentáři Jemelky<sup>184</sup>, dle kterých bude touto okolností i úmyslné vyhýbání se doručování, neboť povinnost doručit písemnosti je na správním orgánu a na něm rovněž je, aby zajistil například jejich včasné vypravení tak, aby byly dodrženy veškeré lhůty, tedy i se zřetelem na lhůtu k doručení fikcí.

Nevím navíc, co si mám představit pod pojmem „úmyslné vyhýbání se doručení“, zda by se mělo jednat o situaci, kdy si účastník řízení rozhodnutí nevyzvedne například do pěti dnů úložní doby, nebo pokud odkládá vyzvednutí písemnosti na dobu, kdy se mu více hodí návštěva pošty. Nic špatného bych ani neviděl v tom, pokud by účastník řízení záměrně na poštu nešel a vyčkával by vhození písemnosti do schránky (pokud to správní orgán nevyloučí) po uplynutí lhůty k vyzvednutí písemnosti<sup>185</sup> (účastník řízení se pouze vystavuje riziku pochybení doručujícího orgánu spočívající v nevhazení písemnosti do schránky a ve faktickém zkrácení či promeškání lhůt v písemnosti stanovených). Pokud by přitom účastník řízení odmítl písemnost převzít, či by se jinak vyhýbal doručení písemnosti, mělo by to za následek nastoupení okamžité fikce doručení písemnosti<sup>186</sup>.

Zapotřebí je v této souvislosti zdůraznit, že neexistuje povinnost účastníka řízení přebírat písemnosti (avšak to nevylučuje nastoupení určitých právních následků v případě odmítnutí převzetí či nepřevzetí písemnosti ve lhůtě). Doba, po kterou jsou písemnosti účastníkovi řízení doručovány, je pak především zahrnuta v nepřekročitelných lhůtách stanovených v § 71 správního řádu. Výslovné zahrnutí doby doručování do lhůty stanovené správnímu orgánu přitom právní řád obsahuje v § 40 odst. 6 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, tudíž i zákonodárce zahrnutí doby doručování do lhůty stanovené správnímu orgánů nic abnormálního. Nepřebírání písemností posílaných v rámci České republiky může být pouze důvodem delší lhůty pro vydání rozhodnutí v rámci nepřekročitelné třicetidenní lhůty, doručování do ciziny je pak důvodem prodloužení této lhůty dle ustanovení § 71 odst. 3 písm. b) správního řádu. Domnívám se, že mělo-li by mít na lhůtu, či na možnost uplatnění ochrany proti nečinnosti, vliv doručování v rámci České republiky, uvedl by to zákonodárce výslovně, stejně jako to učinil v případě doručování do ciziny.

Vyloučení možnosti domáhat se ochrany se pochopitelně vztahuje jak na ochranu využitelnou v rámci správního řízení, tak na ochranu soudní, z ustanovení § 71 odst. 5

---

<sup>183</sup> ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: komentář*. Praha: Linde, 2003. *Zákony s poznámkami* (Linde), s. 240. ISBN 80-7201-371-8.

<sup>184</sup> JEMELKA, Luboš, PODHRÁZKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel, ZAVŘELOVÁ, Jitka, BOHDALO, David, ŠURÁNEK, Petr. *Soudní řád správní: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony, s. 400. ISBN 978-80-7400-607-4.

<sup>185</sup> Srov. ustanovení § 24 odst. 1 správního řádu.

<sup>186</sup> Srov. ustanovení § 24 odst. 4 správního řádu.

správního řádu nevyplývá, že by se jeho dosah měl omezit pouze na ochranu poskytovanou správními orgány, ostatně ani jiný argument pro to nesvědčí.

Může nastat i zajímavá situace, na kterou jsem narazil v usnesení Ústavního soudu sp.zn. II.ÚS 3698/11 ze dne 23.8.2012, kde totožný účastník řízení zahájí velké množství řízení v relativně krátkém čase. I taková situace může mít dle mého názoru za následek aplikaci ustanovení § 71 odst. 5 správního řádu, neboť pokud k přetížení správního orgánu a s tím spojené nemožnosti vyřídit věc v nepřekročitelných lhůtách dojde v důsledku náhlého a nepředvídatelného nápadu věcí od jednoho účastníka, nejedná se o nedostatečné personální zabezpečení nebo špatnou organizaci práce, což jsou skutečnosti, k nimž při hodnocení průtahů zásadně nelze přihlížet.

Objektivně by totiž bylo vinou účastníka řízení, že ke stavu přetíženosti došlo (bez ohledu na jeho úmysly, neboť zavinění se nevyžaduje). Samozřejmě by platilo, že domáhat se ochrany proti nečinnosti by se takový účastník nemohl pouze po dobu, která odpovídá době, o které se to které řízení prodloužilo v důsledku jeho jednání. Při určování, o kolik mimořádný nápad věcí řízení protáhl, by záleželo zejména na poměru počtu nově napadlých věcí k obvyklému zatížení a s tím spojeným personálním zabezpečením správního orgánu. Důkazní břemeno ohledně délky prodloužení řízení takovým jednáním, a tím, zda se jedná o nepředvídatelný nápad, který nelze při náležitém personálním zabezpečení přizpůsobenému obvyklému nápadu věcí, řešit v nepřekročitelných lhůtách, bude na správním orgánu. V žádném případě však nemůže mít velké množství podaných návrhů a priority za následek aplikaci ustanovení § 71 odst. 5 správního řádu.

### **2.3.2. Opatření proti nečinnosti správního orgánu dle správního řádu**

V rámci správního řízení slouží k ochraně před nečinností správního orgánu opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu. Nejedná se o součást správního řízení, v němž jsou spatřovány průtahy, ale o samostatné řízení<sup>187</sup>, v jehož rámci nadřízený správní orgán zkoumá, zde nedochází k nečinnosti podřízeného správního orgánu.

Samostatnost tohoto řízení lze dovodit i z usnesení Městského soudu v Praze č.j. 69Co 167/2015-203 ze dne 28.4.2015: „Řízení o žádosti žalobce na uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 věty druhé správního řádu ve správním řízení však nelze pro účely odškodnění imateriální újmy za nepřiměřenou délku řízení považovat za součást správního

---

<sup>187</sup> ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: komentář*. Praha: Linde, 2003. *Zákony s poznámkami* (Linde), s. 264 - 265. ISBN 80-7201-371-8: „I když to zákon výslovně nestanoví, je řízení o opatřeních k ochraně proti nečinnosti zvláštním správním řízením sui generis, kdy s výjimkou případu podle § 80 odst. 4 písm. b) musí vydání rozhodnutí předcházet řízení. I pro toto řízení platí lhůty uvedené v § 71 odst. 3 (...)“.

*řízení v jednotlivé konkrétní záležitosti poškozeného. Nejde totiž o jednu linii řízení v jednotlivé konkrétní záležitosti poškozeného, která by na sebe vzájemně navazovala (např. správní řízení, soudní řízení správní, případně řízení u Ústavního soudu), nýbrž jde o samostatné „vedlejší“ řízení, jehož účelem je zamezit průtahům ve správním řízení, které je přirovnatelné v oblasti občanského soudního řízení k řízení o návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu podle § 174a zákona č. 6/2002 Sb, o soudech a soudcích.“*

Jedná se o řízení zahajované jak ex offio<sup>188</sup>, tak na žádost<sup>189</sup>, tudíž se jedná o řízení ve smyslu ustanovení § 44 odst. 1 správního řádu, resp. ustanovení § 46 odst. 1 správního řádu, a vztahují se na něho v plné míře ustanovení hlavy VI. části druhé správního řádu, pokud neobsahuje § 80 odchylnou úpravu (obdobně jako je tomu například v přezkumném řízení). To, že se jedná o samostatné řízení, na které se vztahují ustanovení hlavy VI. části druhé správního řádu, lze vyvodit i z judikatury, která dovodila, že na toto řízení se vztahují lhůty dle § 71 správního řádu<sup>190</sup>.

O samostatné řízení (nikoli o součást řízení, v němž jsou spatřovány průtahy) se jedná, jelikož je zahajované na žádost nebo z moci úřední dle hlavy VI. části druhé správního řádu, nejedná se tudíž o zvlášť konstituovaný prostředek nápravy, dále z toho, že je zahajováno u odlišného správního orgánu a má samostatný předmět (zkoumání nečinnosti správního orgánu).

Z moci úřední může nadřízený správní orgán zahájit řízení a rozhodnout ve věci opatření proti nečinnosti, nevydá-li správní orgán rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě, nezahájí-li správní orgán řízení do 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední nebo pokud je z okolností zjevné, že tyto lhůty správní orgán nedodrží.

Na žádost účastníka řízení může být řízení o opatření proti nečinnosti zahájeno toliko na jeho žádost podanou po uplynutí lhůt k vydání rozhodnutí. **Účastník řízení se tudíž může**

---

<sup>188</sup> Srov. ustanovení § 80 odst. 1, 2 a 3 věta první správního řádu.

<sup>189</sup> Srov. ustanovení § 80 odst. 3 věta druhá správního řádu.

<sup>190</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9Ans 8/2009 - 149 ze dne 13.8.2009: „Vzhledem ke skutečnosti, že správní řád výslovně nestanoví lhůtu pro vydání rozhodnutí ve věci žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti, je podle zdejšího soudu třeba vycházet z § 71 odst. 3 správního řádu a tam stanovené obecné třicetidenní lhůty. Tento závěr Nejvyššího správního soudu podporuje i okolnost, že § 80 správního řádu předpokládá, že nadřízený správní orgán vydává ve věci žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti usnesení, které je rozhodnutím, na něž se v případě nestanovení jiné zákonné lhůty aplikují lhůty podle § 71 odst. 3 a především pak základní lhůta třicetidenní. Zdejší soud však podotýká, že pro zvláště složité případy nevyklučuje na základě § 71 odst. 3 správního řádu aplikaci lhůty delší. Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že se jedná o problematiku nečinnosti, podle jeho názoru je však i v tomto případě třeba poskytnout nadřízenému správnímu orgánu přiměřený časový rámec pro řádné rozhodnutí o žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti.“ nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2Ans 5/2009-59 ze dne 10.2.2010: „ve smyslu ustanovení § 71 odst. 1 správního řádu byl nadřízený správní orgán povinen o žádosti podle ustanovení § 80 odst. 3 in fine správního řádu rozhodnout bez zbytečného odkladu, nejpozději však do 30 dnů od zahájení řízení (§ 71 odst. 3 správního řádu)“.

**domáhat pouze vydání rozhodnutí, nikoli provedení jakéhokoli jiného úkonu v řízení, a může se toho domáhat až po uplynutí lhůty k vydání rozhodnutí.**

K podání žádosti dříve, než uplyne lhůta k vydání rozhodnutí ve věci, není účastník řízení oprávněn, tudíž v takovém případě neexistuje žádný správní orgán, který by měl povinnost věc projednat a takovou žádost je nutné odložit dle ustanovení § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu<sup>191</sup>. V důsledku takové žádosti není zahájeno správní řízení a tato vada tudíž nemůže být zhojena. Odložení věci je však správní orgán povinen podateli oznámit<sup>192</sup> a tomu nic nebrání podat novou žádost. Nepřípustnou žádost však lze považovat za podnět k provedení řízení z moci úřední a nadřízený správní orgán tak může (resp. při naplnění podmínek uvedených ustanovení § 80 odst. 1, 2 a 3 správního řádu musí po uplynutí lhůt a může před jejich uplynutím) následně zahájit řízení o opatření proti nečinnosti z moci úřední i bez další ingerence účastníka řízení.

Jelikož se v řízení postupuje podle hlavy VI. části druhé správního řádu, platí pro vydání rozhodnutí ve věci opatření proti nečinnosti lhůty pro vydání rozhodnutí stejné, jako v jakémkoli jiném řízení. Lhůta, která se bude aplikovat na konkrétní řízení, bude však obvykle výrazně kratší, než třicet dnů, což vyplývá z povahy tohoto řízení, kde je nutné, s ohledem na postup správního orgánu, postup účastníků řízení a složitost věci, určit délku lhůty pro vydání rozhodnutí.

Jen těžko si lze představit skutkové okolnosti, které by z řízení na ochranu před nečinností dělaly zvlášť složitý případ a je velmi nepravděpodobné, že by nastaly jakékoli okolnosti, které by byly způsobilé odůvodnit závěr o delší nepřekročitelné délce řízení.

Lhůta pro vydání rozhodnutí v tomto řízení bude obvykle výrazně kratší, než třicet dnů. K rozhodnutí bude zapotřebí mít k dispozici správní spis, jeho předání nemůže trvat déle, než několik málo dnů. Není pak důvodu, aby rozhodnutí, jeho písemné vyhotovení a vydání trvalo déle, než tři dny. Je nutné mít na paměti, že se jedná skutečně o velmi triviální posouzení spočívající ve stanovení lhůty pro vydání rozhodnutí na základě spisového materiálu a její porovnání s dobou uplynulou od zahájení řízení (případně posouzení, zda došlo k vydání správního rozhodnutí).

Jaká je lhůta pro vydání rozhodnutí v řízení na ochranu proti nečinnosti je zásadní pro soudní ochranu proti nečinnosti, jak uvedu dále. Výše odkazovaná judikatura Nejvyššího správního soudu, stejně jako Nejvyšší správní soud v odst. 20 rozsudku rozšířeného senátu č.j.

---

<sup>191</sup> Srov. „Řízení o žádosti (§ 44) není zahájeno a správní orgán věc usnesením odloží v případě, že (...) bylo učiněno podání, k jehož vyřízení není věcně příslušný žádný správní orgán.“

<sup>192</sup> Srov. ustanovení § 43 odst. 2 správního řádu.

5As 9/2015 – 59 ze dne 25.5.2015 a v odst. 24 rozsudku č.j. 9Asz 344/2016-22 ze dne 23.3.2017, vztahující se k řízení na ochranu proti nečinnosti sice dovodila, že se na toto řízení vztahují lhůty dle § 71 správního řádu, avšak na druhou stranu z ní vyplývá, že lhůtou pro vydání tohoto rozhodnutí je minimálně (a zpravidla vždy) 30 dnů, což však koliduje se závěry týkajícími se těchto lhůt obecně (tj. nikoli v řízení na ochranu proti nečinnosti).

Naproti tomu v rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 9Afs 20/2010-84 ze dne 12.8.2010, týkajícího se aplikace lhůty obecně, se uvádí, že se aplikuje i lhůta dle ustanovení § 71 odst. 1 správního řádu, pokud jsou k tomu splněny podmínky, a lhůta pro vydání správního rozhodnutí tudíž není automaticky 30 dnů<sup>193</sup>.

S tímto závěrem se ztotožnil i Nejvyšší správní soud v rozsudku 2Ans 14/2012-41 ze dne 10.12.2012 nebo Nejvyšší soud v rozsudku sp.zn. 30Cdo 530/2014 ze dne 30.7.2015. Bez ohledu na to, který výklad je správný, a já se jednoznačně přikláním k výkladu zastávaném v posléze uvedených rozhodnutích, není možné, aby se na různá řízení vztahovala stejná ustanovení, která by se rozdílně vykládala, navíc bez jakékoli argumentace tento rozdíl odůvodňující.

Pro mě je situace jednoznačná – jelikož nelze přehlížet ustanovení právního řádu, je nutné aplikovat primárně lhůtu dle ustanovení § 71 odst. 1 správního řádu na všechna řízení včetně řízení na ochranu proti nečinnosti, a ostatní lhůty aplikovat až ve chvíli, kdy je splněna hypotéza k jejich aplikaci. Za nepřijatelný závěr o nutnosti vyčkat třicet dnů na to, zda bude přijato nadřízeným orgánem opatření proti nečinnosti, pokládám i proto, že pak by byla pro vydání rozhodnutí v (obvykle) mnohem jednodušším řízení na ochranu proti nečinnosti delší lhůta, než pro vydání rozhodnutí v řízení, v němž jsou spatřovány průtahy. To lze podpořit i odkazem na původní návrh správního řádu, podle kterého byla lhůta k vyřízení procesní stížnosti, která je obdobou žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti, deset dnů<sup>194</sup>. Na úrovni Nejvyššího správního soudu by dle mého názoru měl judikaturní rozpor řešit rozšířený senát.

**Opatření proti nečinnosti podle § 80 lze využít pouze v případech tam uvedených** (v případě marného uplynutí lhůty k vydání rozhodnutí nebo k zahájení řízení z moci úřední, či v případě, kdy je zjevné, že tyto lhůty marně uplynou nebo správní orgán v řízení řádně

---

<sup>193</sup> Srov. „Dle § 71 odst. 1 správního řádu je správní orgán povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu. Pokud to není možné, pak vydá dle § 71 odst. 3 správního řádu rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení. Neurčitý právní pojem „bez zbytečného odkladu“ (případně „bezodkladně“) dává správním orgánům prostor pro vlastní posouzení délky lhůty, je však zřejmé, že rozhodnutí musí být vydáno v co nejkratším časovém úseku, maximálně do 30 dnů (se zákonem stanovenými výjimkami). Ustanovení § 71 správního řádu však nelze interpretovat právně nejasným způsobem tak, že obecná lhůta pro vydání rozhodnutí je stanovena na 30 dnů, přičemž tuto lhůtu lze považovat vždy za přiměřenou, a pokud je zachována, pak není nutno odůvodňovat, proč rozhodnutí nebylo vydáno bez zbytečného odkladu.“

<sup>194</sup> Srov. § 109 původního návrhu správního řádu.



nepokračuje). Na žádost může být však řízení na ochranu před nečinností zahájeno jen tehdy, jestliže již uplynuly lhůty k vydání rozhodnutí, domáhat se tudíž lze pouze vydání rozhodnutí ve věci.

Nesouhlasím s názorem prezentovaným v rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 5As 110/2016 – 23 ze dne 12.1.2017 nebo z odst. 20 Nejvyššího správního soudu č.j. 9As 255/2015-47 ze dne 14.1.2016, který lze rovněž dovodit z komentářové literatury<sup>195</sup>, že žádost na uplatnění opatření proti nečinnosti lze, s ohledem na ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu, uplatnit v případě nečinnosti při vyřizování jakýchkoli úkonů správního orgánu. Souhlasím naopak s tím, že nelze ochranu proti nečinnosti podle § 80 správního řádu využít k nápravě jakékoli nečinnosti správního orgánu, ale pouze k nečinnosti při tam stanovených úkonech<sup>196</sup>.

Nelze však souhlasit s tím, že se lze domáhat pouze vydání rozhodnutí „ve věci samé“, neboť „rozhodnutí ve věci samé“ a „rozhodnutí ve věci“ jsou odlišné termíny s jiným obsahem, jak uvádím výše. Ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu obsahuje pouze odkaz na ustanovení o ochraně před nečinností, nikoli procesní práva a povinnosti v případě ochrany před nečinností správního orgánu (resp. postup v případě nečinnosti), ty jsou obsaženy až v § 80 správního řádu, který stanoví i podmínky k uplatnění opatření před nečinností. Před nečinností je možné využít pouze prostředky stanovení v § 80 správního řádu, jejichž rozsah a podmínky uplatnění ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu nijak neřeší. Žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti tudíž nelze použít v jiné situaci, než v případě uplynutí lhůt k vydání rozhodnutí ve věci za účelem odstranění nečinnosti při vydání rozhodnutí ve věci.

Rozhodnutími, kterými je věc na příslušném stupni soustavy správních orgánů věc vyřízeno, tedy rozhodnutími „ve věci“, jsou i rozhodnutí podle § 80 odst. 4 správního řádu. Proto i proti nevydání těchto rozhodnutí, pokud nejsou vydány ústředním správním úřadem, je možné brojit žádostí o uplatnění opatření proti nečinnosti, či ze stanovených důvodů zahájit řízení o uplatnění opatření proti nečinnosti z moci úřední.

Domnívám se, že nelze ani podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, pokud se nečinnost týká vydání osvědčení. Ustanovení § 80 odst. 3 věta druhá totiž podmiňuje podání žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti uplynutím lhůt pro vydání rozhodnutí, nikoli pro vydání osvědčení.

---

<sup>195</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 691. ISBN 978-80-7273-166-4.

<sup>196</sup> JEMELKA, Luboš, PODHRÁZKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel, ZAVŘELOVÁ, Jitka, BOHDALO, David, ŠURÁNEK, Petr. *Soudní řád správní: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony, s. 451. ISBN 978-80-7400-607-4, kde se uvádí, že podle § 80 správního řádu „se lze domáhat ochrany pouze v případě prodlení s vydáním rozhodnutí ve věci samé, a nikoli proti jednotlivým usnesením vydávaným v rámci řízení ve věci samé“.

Bylo by sice možné uvažovat o přiměřené aplikaci tohoto ustanovení i na lhůtu pro vydání osvědčení s ohledem na ustanovení § 154 správního řádu, avšak není to možné z důvodu, že žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti je samostatné řízení vedené jiným správním orgánem (a nejedná se tudíž o postup správního orgánu při vydávání osvědčení), není pak dle mého názoru naplněna ani potřebnost aplikace § 80. Potřebnost je totiž dána tehdy, pokud by bez přiměřené aplikace dané normy nemohlo být osvědčení vydáno a tato potřebnost by musela být vyvolána charakterem konkrétního řízení (nikoli obecně), neboť pokud se mají některá ustanovení aplikovat obecně na všechna řízení, jsou v ustanovení § 154 správního řádu konkrétně vyjmenována.

Nejvyšší správní soud však podmiňuje podání žaloby na ochranu proti nečinnosti i v případě, kdy se jedná o nečinnost při vydání osvědčení, podáním žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti, zejména z důvodu obecného odkazu na § 80 správního řádu zakotveného v ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu<sup>197</sup>. Avšak, jak uvádím výše, ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu odkazuje obecně na § 80, který se použije v případě nečinnosti správního orgánu, nevymezuje však hypotézu pro použití prostředků ochrany proti nečinnosti. Hypotézy užití prostředků na ochranu proti nečinnosti jsou uvedeny výhradně v § 80 správního řádu. Ostatně v případě správnosti výkladu Nejvyššího správního soudu není možné najít důvod, proč tedy zákonodárce omezil hypotézy využití prostředků proti nečinnosti pouze pro některé případy. Výklad Nejvyššího správního soudu je proto dle mého názoru zřetelně kontra legem, avšak zde nevyhrává bohužel řádná interpretace, ale snaha o omezení přístupu k soudu.

Lhůty dle § 71 správního řádu se váží k vydání rozhodnutí. Nařízený správní orgán může v řízení o ochraně proti nečinnosti učinit následující:

- přikázat nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí<sup>198</sup>,
- usnesením převzít věc a rozhodnout namísto nečinného správního orgánu<sup>199</sup>,
- usnesením pověřit jiný správní orgán ve svém správním obvodu vedením řízení<sup>200</sup>,
- usnesením přiměřeně prodloužit zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí, lze-li důvodně předpokládat, že správní orgán v prodloužené lhůtě vydá rozhodnutí ve věci, a je-li takový postup pro účastníky výhodnější<sup>201</sup>, nebo

---

<sup>197</sup> Srov. odst. 14 rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 7Azs 391/2017 – 19 ze dne 13.2.2018

<sup>198</sup> Srov. ustanovení § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu.

<sup>199</sup> Srov. ustanovení § 80 odst. 4 písm. b) správního řádu.

<sup>200</sup> Srov. ustanovení § 80 odst. 4 písm. c) správního řádu.

<sup>201</sup> Srov. ustanovení § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu.

- usnesením rozhodnout o nevyhovění žádosti účastníka<sup>202</sup>.

S výjimkou první možnosti správní řád ve všech ostatních případech uvádí, že rozhodnutí by mělo mít formu usnesení. Otázkou tedy je, v jaké formě má být učiněn příkaz nečinnému správnímu orgánu, neboť pokud by se nejednalo o rozhodnutí, nemohly by se lhůty dle § 71 správního řádu v případě takového rozhodnutí přímo aplikovat (maximálně analogicky).

Dle mého názoru je opatření proti nečinnosti dle ustanovení § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 67 odst. 1 správního řádu, jelikož vyhovuje definici rozhodnutí uvedené v ustanovení § 67 odst. 1 správního řádu<sup>203</sup>. Podle tohoto ustanovení rozhodnutím „*správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách*“.

Při učinění opatření proti nečinnosti podle ustanovení § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu je výsledkem řízení příkázání správnímu orgánu, aby v určité lhůtě vydal rozhodnutí ve věci, které by mělo znít tak, že se správnímu orgánu přikazuje, aby v určitém řízení vydal v určité lhůtě rozhodnutí. To je podobné znění výroku rozhodnutí, jako například v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, kde výrok zní tak, že žalovaný (správní orgán) je povinen rozhodnout nejpozději do určitého počtu dnů. V obou případech je tím založena správnímu orgánu povinnost vydat v určité lhůtě rozhodnutí, kterému odpovídá právo účastníka řízení na jeho vydání. Jedná se přitom o rozhodnutí deklaratorní (deklaruje již vzniklou povinnost vydat rozhodnutí), tudíž se jedná o rozhodnutí, jímž správní orgán prohlašuje, že účastník řízení má právo na vydání rozhodnutí v určité lhůtě. Nejedná se o pouhé procesní rozhodnutí, ač se týká procesních ustanovení v jiném řízení, neboť procesní otázky jsou takové, které jsou důležité pro vedení řízení a které se řeší v průběhu řízení. Avšak zda je správní orgán nečinný, je přímo předmětem tohoto řízení, o němž se vydává rozhodnutí a nejedná se proto o „pouhou“ procesní otázku.

---

<sup>202</sup> Srov. ustanovení § 80 odst. 6 věta druhá správního řádu.

<sup>203</sup> Aby se jednalo o rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 67 odst. 1 správního řádu, nemusí být určitý správní akt takovým způsobem označen, ale rozhodující je, aby obsah takového správního aktu materiálně odpovídal definici v tomto ustanovení uvedené – srov. JEMELKA, Luboš, PODHRÁZKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel, ZAVŘELOVÁ, Jitka, BOHDALO, David, ŠURÁNEK, Petr. Soudní řád správní: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony, s 359 – 360. ISBN 978-80-7400-607-4 nebo VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 599. ISBN 978-80-7273-166-4, obdobně srov. i rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 11 A 13/2010-25 ze dne 30.11.2010.

**Lhůta stanovená k vydání rozhodnutí v rozhodnutí dle ustanovení § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu není novou lhůtou, ale pariční lhůtou,** jejímž uplynutím nastává vykonatelnost rozhodnutí<sup>204</sup>. Zároveň se nejedná o usnesení, jelikož jako usnesení jsou označena rozhodnutí dle § 80 odst. b) – d) správního řádu, přičemž aby mělo mít rozhodnutí formu usnesení, muselo by to být stanoveno zákonem<sup>205</sup>, což u ustanovení § 80 odst. 4 písm. a) uvedeno není.

V této souvislosti uvádím, že nesouhlasím s názorem Veřejného ochránce práv uvedeného ve zprávě o šetření ze dne 21.11.2012, kde se uvádí: *„Nařízení opatření podle § 80 správního řádu a stejně tak nenařízení má formu procesního rozhodnutí - usnesení. To vyplývá zejména z § 80 odst. 6 správního řádu (kde jsou určena pravidla pro oznamování usnesení), a dále také z jeho povahy (tímto aktem dochází k úpravě procesu). (...) Vyjádření by mělo mít formu usnesení, což vyplývá zejména z ustanovení § 80 odst. 6 správního řádu.“* Předně z ustanovení § 80 odst. 6 správního řádu nevyplývá, že by všechna opatření podle § 80 odst. 4 správního řádu měly formu usnesení, pouze odkazuje na ta opatření (písm. b) – d)), kterým tuto formu zákon přiznává. Těmito akty pak nedochází k pouhé úpravě procesu, ale je jimi samostatně rozhodováno o právech účastníka a povinnostech správních orgánů.

Jedná se proto o **rozhodnutí<sup>206</sup> ve smyslu ustanovení § 67 odst. 1 správního řádu,** kterým se prohlašuje, že účastník řízení má nějaká práva. Není přitom rozhodné, že dle § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu nadřízený správní orgán podřízenému správnímu orgánu „přikazuje“ vydat rozhodnutí ve věci, neboť to pouze předurčuje znění výroku rozhodnutí,

---

<sup>204</sup> V této souvislosti zásadně nesouhlasím se závěrem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 2Ans 14/2012-41 ze dne 10.12.2012, v němž je uvedeno, že na lhůtu vyplývající z opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 4 správního řádu lze aplikovat ustanovení § 71 odst. 5 správního řádu, neboť se také jedná o lhůtu pro vydání rozhodnutí. Nejedná se však o „další“ lhůtu pro vydání rozhodnutí, ale o lhůtu pro splnění povinnosti v případě již uplynulých lhůt pro vydání rozhodnutí. Stejně tak například nemá (obvykle třídní) pariční lhůta v rozsudku o povinnosti splnit peněžitý dluh vliv na okamžik splatnosti pohledávky nebo obdobně lhůta stanovená soudem pro vydání rozhodnutí v řízení na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nemá vliv na (již uplynulou) lhůtu pro vydání rozhodnutí a na tuto lhůtu se § 71 správního řádu nevztahuje (srov. usnesení Okresního soudu Plzeň – město č.j. 74 EXE 877/2017-43 ze dne 14.6.2017: *„Lhůta k plnění stanovená exekučním titulem dle § 160 odst. 1 o.s.ř. nemohla být prodloužena dle ust. § 71 odst. 3 písm. b) správního řádu provedením dožadání povinným, jak povinný argumentoval, neboť ust. § 71 odst. 3 písm. b) správního řádu se vztahuje na prodloužení lhůt pro vydání správního rozhodnutí ve správním řízení, ale nemůže ovlivnit lhůtu k plnění, která byla stanovena pravomocným soudním rozhodnutím dle § 160 odst. 1 o.s.ř., neboť ta může být změněna pouze jiným soudním rozhodnutím vydaným v souladu s ustanoveními o.s.ř., např. v řízení o podaném opravném prostředku.“*

<sup>205</sup> Srov. ustanovení § 76 odst. 1 správního řádu.

<sup>206</sup> Rozhodnutí v užším smyslu; správní řád pojem rozhodnutí používá poněkud nekoncepčně ve dvou významech – jako obecný pojem, po něhož spadá rozhodnutí v užším smyslu a usnesení (v původním vládním návrhu správního řádu bylo přehledněji označováno jako správní akt) a jako pojem pro rozhodnutí v užším smyslu, což je jakékoli rozhodnutí, které není usnesením; k tomu srov. JEMELKA, Luboš, PODHRÁZKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel, ZAVŘELOVÁ, Jitka, BOHDALO, David, ŠURÁNEK, Petr. Soudní řád správní: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony, s 357. ISBN 978-80-7400-607-4 nebo VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 602. ISBN 978-80-7273-166-4.

podobně jako je tomu u příkazu podle § 150 správního řádu, a z toho nelze dovodit, že by tento správní akt neměl být považován za rozhodnutí.

Jiného názoru je Vedral, který uvádí, že v případě postupu podle § 80 odst. 1 písm. a) správního řádu nevydává správní orgán žádné rozhodnutí ani usnesení, jelikož příkaz je projevem vnitřního vztahu mezi dvěma orgány veřejné správy<sup>207</sup>. Obdobně judikoval i Nejvyšší správní soud v rozsudku č.j. 2Ans 11/2011-95 ze dne 25.11.2011, v němž uvedl (bez uvedení úvah, jak k názoru dospěl), že příkaz „je pouze aktem interní povahy, který je výrazem hierarchického uspořádání veřejné správy. Nejde tedy o případ rozhodování ve správním řízení“. Obdobně Nejvyšší správní soud v odst. 12 rozsudku č.j. 4Azs 187/2017 - 36 ze dne 25.1.2018 judikoval: „příkaz k vydání rozhodnutí je aktem řízení a je vydáván nadřízeným správním orgánem interní cestou bez předepsané formy“.

S tím nesouhlasím. V řízení o ochraně před nečinností jde o veřejné subjektivní právo účastníka řízení (zejména) na vydání správního rozhodnutí, čehož se může domáhat i na základě žádosti. Není dle mého názoru logické, aby výsledkem řízení na ochranu práva účastníka řízení na vydání rozhodnutí byl akt, který je pouze projevem vnitřního vztahu mezi dvěma orgány veřejné správy. Je to totiž právě účastník řízení, který má největší zájem na rychlém rozhodnutí věci a na ochranu jeho práva je řízení vedeno a podřízenému správnímu orgánu příkazováno vydat rozhodnutí.

Navíc pokud by skutečně měl příkaz vyjadřovat pouze vnitřní vztah mezi správními orgány, jednalo by se o písemnost, kterou by nebylo nutné doručovat účastníkovi řízení a ten by se tudíž ani nemusel dozvědět, že řízení skončilo a jakým výsledkem, což je nepřípustné už z hlediska ústavní zásady právní jistoty.

Účelem každého řízení je konstituovat či deklarovat práva a povinnosti účastníka řízení, proto dle mého názoru takové řízení nemůže skončit aktem, který není určen účastníkovi řízení a je na úrovni vnitřních pokynů.

Nebyl-li by navíc příkaz rozhodnutím, nemohly by se na toto řízení aplikovat lhůty dle § 71 správního řádu, jelikož by nikdy nenastal okamžik vydání rozhodnutí, a aplikovaly by se jen lhůty dle ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu. Ke zjištění délky lhůty pro vydání rozhodnutí by bylo nutné zjistit, zda bude správní orgán postupovat podle ustanovení § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu, nebo podle ustanovení § 80 odst. 4 písm. b) – d) správního řádu, což by bylo nemožné, jelikož způsob rozhodnutí v řízení na ochranu proti nečinnosti je v diskreci správního orgánu.

---

<sup>207</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 702. ISBN 978-80-7273-166-4.

Můj právní názor lze podpořit i názorem obsaženým v rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 2 Ans 14/2012-41 ze dne 10.12.2012 (ač v tomto rozsudku Nejvyšší správní soud zároveň odkazuje na výše zmíněný rozsudek ohledně toho, že příkaz není správním rozhodnutím), z něhož vyplývá, že soud rozhodující o žalobě na ochranu proti nečinnosti nemůže přezkoumávat nečinnost v té části řízení, jíž se týkal akt dle § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu, následkem čehož by se jednalo o písemnost závaznou pro soud a tudíž by měla ještě závažnější účinky, než správní rozhodnutí, jímž soud vázán není (srov. výše například možnost přezkoumání soudem na námitku žalobce rozhodnutí o přerušení řízení).

Proti rozhodnutí o přikázání vydat rozhodnutí je možné podat odvolání (neboť to zákon nevylučuje), v němž by odvolatel mohl namítat např. příliš dlouhou lhůtu pro vydání rozhodnutí nebo nesprávné správní uvážení při volbě mezi opatřeními proti nečinnosti (jaké opatření proti nečinnosti bude zvoleno je na uvážení správního orgánu<sup>208</sup>, které musí být v souladu zejména se zásadou rychlosti a hospodárnosti řízení)<sup>209</sup>.

**Poté, kdy se toto rozhodnutí stane pravomocným, je exekučním titulem** a je možné domáhat se jeho výkonu v exekuci (ukládáním pokut za nesplnění nepeněžité povinnosti). Tomu nebrání to, že účastníkem řízení není správní orgán, kterému je ukládána povinnost, neboť není rozhodné, kdo je účastníkem řízení, ale komu je ukládána povinnost.

Ukládat povinnosti obecně je možné i tomu, kdo není účastník řízení<sup>210</sup> a správní orgán má způsobilost být účastníkem exekučního řízení, pokud mu byla uložena povinnost<sup>211</sup>, čili výkonu rozhodnutí by nic nebránilo.

---

<sup>208</sup> ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: komentář*. Praha: Linde, 2003. *Zákony s poznámkami* (Linde), s. 264. ISBN 80-7201-371-8.

<sup>209</sup> JEMELKA, Luboš, PODHRÁZKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel, ZAVŘELOVÁ, Jitka, BOHDALO, David, ŠURÁNEK, Petr. *Soudní řád správní: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony, s 454. ISBN 978-80-7400-607-4.

<sup>210</sup> Například v řízení o nařízení předběžného opatření dle ustanovení § 61 odst. 1 správního řádu nebo srov. usnesení Nejvyššího soudu sp.zn. 21Cdo 1774/2013 ze dne 30.12.2014, dle kterého je možné vést exekuci pro nesplnění povinnosti vrátit soudní poplatek i pokud soud v rozsudku (kde logicky není účastníkem řízení) tuto povinnost uloží sám sobě.

<sup>211</sup> Přiměřeně srov. usnesení Nejvyššího soudu sp.zn. 20 Cdo 2195/2001 ze dne 18.12.2002 „*je-li státnímu (správnímu) orgánu (nikoli přímo státu) uložena v souladu s ustanovením § 250k odst. 1 o.s.ř. povinnost (k náhradě nákladů řízení), že ji splní (nestanoví-li zákon jinak) právě tento orgán; jinak než svými orgány stát zásadně jednat nemůže. Vyzval-li oprávněný právem (podle titulu) tento orgán k dobrovolnému plnění, je logické, aby také proti němu, jestliže výzvu pomínil, se dožadoval splnění nuceného. Obdobou metody, jejímž uplatněním se dovozuje způsobilost správního orgánu být účastníkem exekučního řízení na základě citovaného ustanovení § 72 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., se tedy dospívá k závěru, že je namístě, aby správní orgán, povinný podle § 250k odst. 1 o.s.ř., byl i povinným exekučně; aby jím být mohl, musí mu být přiznána odpovídající způsobilost být účastníkem takového řízení, a ustanovení § 19, věta za středníkem, o.s.ř. je tomu přiměřeným rámcem. (...) závazky vzniklé z činnosti organizačních složek jsou (sice) závazky státu, ale že je v účetnictví vede a jménem státu jako jejich nositele plní ta organizační složka, z jejíž činnosti vznikl nebo s ní souvisí, anebo které přísluší hospodařit s majetkem, s nímž závazek souvisí. Není tedy dostatečného důvodu, aby oprávněný z rozhodnutí podle § 250k odst. 1 o.s.ř. byl nucen se obracet proti (coby povinnému) subjektu jinému, než ve vykonávaném rozhodnutí označenému,*

Tento interpretační závěr považuji i z hlediska rychlosti a hospodárnosti řízení a efektivity ochrany práv účastníka řízení za mnohem lepší, než výklad zastávaný správními soudy, že za situace, kdy nadřízený orgán přikáže podřízenému správnímu orgánu rozhodnout v určité lhůtě a tato povinnost není splněna, musí se účastník řízení domáhat svých práv žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, aby mohl mít k dispozici exekuční titul. Pokud již nečinnost konstatuje nadřízený správní orgán, není dle mého názoru rozumného důvodu, aby muselo být (duplicitně) zahájováno soudní řízení.

Dle ustanovení § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu může správní orgán nečinnému správnímu orgánu přikázat, aby učinil jiná opatření ke zjednání nápravy, než vydání rozhodnutí. Za situace, kdy již uplynuly lhůty k vydání rozhodnutí však dle mého názoru nemůže nadřízený správní orgán učinit nic jiného, než přikázat vydat rozhodnutí. Možnost jiných opatření ke zjednání nápravy cílí dle mého názoru na situace, kdy správní orgán ještě nemá povinnost vydat rozhodnutí, tedy pokud je zjevné, že lhůtu k vydání rozhodnutí nedodrží nebo pokud správní orgán ve lhůtě nezačal správní řízení ex offo.

Délka lhůty uvedená v rozhodnutí podle ustanovení § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu není nijak stanovena a je tedy předmětem správního uvážení. Stanovena musí být zejména s přihlédnutím k zásadě rychlosti řízení a k tomu, že lhůta pro vydání rozhodnutí již byla překročena. Její délka by měla být stanovena s přihlédnutím k dosavadnímu stavu řízení jako nejkratší potřebná k tomu, aby bylo správní rozhodnutí vydáno. Zpravidla by měla být kratší, než je délka nepřekročitelných lhůt pro vydání rozhodnutí (jelikož již některé úkony většinou byly provedeny), nikdy však delší.

Dalšími způsoby rozhodnutí v řízení na ochranu proti nečinnosti je, že nadřízený správní orgán převezme věc k rozhodnutí namísto nečinného správního orgánu a že pověří jiný správní orgán ve svém obvodu vedením řízení. Tím jiný správní orgán nahradí nečinný správní orgán. Avšak samotná tato skutečnost okamžitě neřeší nečinnost, jelikož věc se pouze přesune k jinému orgánu, u něhož je předpoklad, že vydá rozhodnutí rychleji, což nemá žádný vliv na lhůty k vydání rozhodnutí, které plynuly od okamžiku zahájení řízení, který se změnou správního orgánu nemění. Na místě není ani analogická aplikace lhůt dle § 71 správního řádu s tím, že nově by se za počátek řízení považoval okamžik změny správního orgánu, neboť taková aplikace by nebyla ve prospěch účastníka řízení (lhůty pro vydání rozhodnutí by tím běžely opakovaně). V okamžiku změny správního orgánu by tudíž byl nový správní orgán okamžitě v prodlení.

---

*totiž proti státu, jak minil odvolací soud; na druhé straně tím není řečeno, že možnost vést takový výkon rozhodnutí, kdy by za stát vystupoval příslušný státní orgán (§ 21a odst. 1, § 250k odst. 1 o.s.ř.), je vyloučena.“*

V takové situaci vidím jediný smysl ustanovení § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu, podle kterého může nadřízený správní orgán prodloužit lhůtu pro vydání rozhodnutí za splnění dvou podmínek, a to že lze důvodně přepokládat, že v prodloužené lhůtě správní orgán vydá rozhodnutí a bude to pro účastníky výhodnější. Výhodnější pro účastníky se rozumí výhodnější, než jakýkoli jiný postup podle § 80 správního řádu. Dle mého názoru si lze obtížně představit situaci, kdy bude pro účastníky řízení výhodnější, když správní orgán prodlouží lhůtu k vydání rozhodnutí, než když nečinnému správnímu orgánu přikáže, aby vydal rozhodnutí v určité lhůtě (maximálně se bude jednat o rovnocenné alternativy a prodloužení lhůty tak nebude výhodnější). Správní řád v § 80 však nestanoví, že by opatření proti nečinnosti nebylo možné kombinovat.

Smysl ustanovení § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu tak spatřuji v tom, že současně s atrahováním věci nebo pověřením jiného správního orgánu nadřízený správní orgán zároveň prodlouží lhůtu k vydání rozhodnutí, přičemž bez takového prodloužení lhůty takovým způsobem nadřízený správní orgán ani nepostupoval (jelikož by se nový správní orgán dostal ihned do prodlení), čili prodloužení (i uplynulé) lhůty v takové situaci by bylo pro účastníky řízení výhodnější, než přikázání nečinnému správnímu orgánu v určité lhůtě rozhodnout, pokud by bylo zřejmé, že ten zůstane i tak nečinný.

Jelikož oprávnění podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti není dáno, pokud je žádost podána před uplynutím lhůt k vydání rozhodnutí a při podání takové předčasné žádosti není řízení ani zahájeno (uplynutí lhůty k vydání rozhodnutí je tak předpokladem zahájení řízení), je jediným důvodem, který může vést správní orgán k nevyhovění žádosti dle ustanovení § 80 odst. 6 správního řádu naplnění hypotézy ustanovení § 71 odst. 5 správního řádu, totiž že nedodržení lhůt způsobil účastník, který se jejich uplynutí dovolává (a zároveň se jedná o důvod, pro který by dosud nebylo možné rozhodnutí vydat v případě správního postupu správního orgánu).

Proti tomuto usnesení se nelze odvolat, tudíž je možné ihned po doručení tohoto usnesení podat žalobu na ochranu proti nečinnosti za předpokladu, že správní orgán skutečně nečinný je. I toto rozhodnutí je rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 67 odst. 1 správního řádu, a to rozhodnutím, jímž se prohlašuje, že určitá osoba nějaké právo nemá (v tomto případě právo na učinění opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 4 správního řádu). Zároveň se jedná o meritorní rozhodnutí (rozhoduje se o předmětu žádosti – nečinnosti podřízeného orgánu, byť předmětem žádosti je procesní právo).



### 2.3.3. Žaloba na ochranu proti nečinnosti

Na ochranu proti nečinnosti správního orgánu lze v rámci správního soudnictví využít zejména žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle dílu 2 hlavy druhé části třetí soudního řádu správního. Využít tuto žalobu je oprávněn ten, „*kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu*“ a lze se jí domáhat pouze toho, aby byla správnímu orgánu uložena povinnost „*vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení*“, což neplatí, „*spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek*“<sup>212</sup>. Pasivně legitimovaným je v tomto řízení „*správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení*“<sup>213</sup>.

Žalobu lze podat nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy marně uplynula lhůta k vydání rozhodnutí nebo osvědčení a není-li taková lhůta stanovena, od chvíle, kdy byl ve správním řízení učiněn poslední úkon účastníka správního řízení vůči správnímu orgánu nebo naopak správního orgánu vůči účastníkovi řízení<sup>214</sup>.

Je-li žaloba důvodná, uloží soud správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve lhůtě, která je omezena délkou lhůty pro vydání rozhodnutí ve správním řízení<sup>215</sup> a pokud důvodná není, musí být zamítnuta<sup>216</sup>.

#### 2.3.3.1. Bezvýslední vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti v řízení před správním orgánem

Ač se mohou zdát podmínky pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu jasné, ve skutečnosti tomu tak zdaleka není.

Zásadní podmínkou k podání žaloby je bezvýsledné vyčerpání prostředků, kterými se lze domáhat odstranění nečinnosti v řízení před správními orgány. Splnění této podmínky zakládá oprávnění žalobu vůbec projednat a její nesplnění vede k nepřipustnosti žaloby a tím k jejímu odmítnutí dle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního<sup>217</sup>.

---

<sup>212</sup> Srov. ustanovení § 79 odst. 1 soudního řádu správního.

<sup>213</sup> Srov. ustanovení § 79 odst. 2 soudního řádu správního.

<sup>214</sup> Srov. ustanovení § 80 odst. 1 soudního řádu správního.

<sup>215</sup> Srov. ustanovení § 80 odst. 2 soudního řádu správního.

<sup>216</sup> Srov. ustanovení § 80 odst. 3 soudního řádu správního.

<sup>217</sup> Srov. odst. 18, 19 rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 9/2015-59 ze dne 25.5.2016: „*nesplnění podmínky bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti v řízení před správním orgánem má stejně jako nesplnění podmínky vyčerpání opravných prostředků dle § 68 písm. a) s. ř. s. a nevyužití prostředků ochrany nebo nápravy podle § 85 s. ř. s. za následek nepřipustnost žaloby (...) při zjištění, že se jedná o žalobu nepřipustnou, soud ji podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. bez dalšího odmítne.*“

S tím se nedá nesouhlasit, avšak dle recentní judikatury Nejvyššího správního soudu se jedná o překážku řízení neodstranitelnou, a tedy žaloba by měla být odmítnuta bez ohledu na to, zda po podání žaloby žalobce podmínku dodatečně splnil<sup>218</sup>.

S tím však již nesouhlasím. Vada spočívající v bezvýsledném nevyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti ve správním řízení je odstranitelná, a to právě podáním tohoto prostředku ochrany a vyčkáním, zda se podmínka naplní nebo nikoli. Jak správně odkazoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v odst. 24 rozsudku č.j. 5As 9/2015-59 ze dne 25.5.2016, judikatura civilních soudů řeší obdobné situace řeší opačně. Konkrétně Nejvyšší správní soud uvádí: *„Rozšířený senát pro úplnost dodává, že mu je známa judikatura civilních soudů např. k podmínce předchozího projednání nároku na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím, resp. nesprávným úředním postupem, u příslušného orgánu podle § 14 odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád). Nejvyšší soud k této podmínce konstantně judikuje, že se jedná o podmínku řízení, jejíž nesplnění je třeba v soudním řízení odstraňovat postupem podle § 104 odst. 2 o. s. ř. (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 6. 2009, sp. zn. 25 Cdo 1891/2007, č. 11/2010 Sb. NS). Stejně Nejvyšší soud rozhoduje ohledně podmínky předchozího pravomocného rozhodnutí správního orgánu ve věcech žalob podle části páté o. s. ř. stanovené v § 244 odst. 1 o. s. ř. I zde je dle Nejvyššího soudu rozhodující, že ke dni rozhodování soudu je tato podmínka splněna, ačkoli v době podání žaloby splněna nebyla (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 4. 2014, sp. zn. 21 Cdo 1246/2013). Subsidiarita soudního přezkumu však nepatří mezi základní zásady civilního procesu. Závěry judikatury civilních soudů vztahující se k ustanovením občanského soudního řádu proto nelze vztahovat bez dalšího k odlišným institutům obsaženým v soudním řádu správním.“*

Dle mého názoru je nežádoucí, aby nejvyšší soudní orgány v civilních a správních věcech posuzovaly téměř obdobné situace jiným způsobem, konkrétně aby odlišně posuzovaly, kdy se jedná o odstranitelný nedostatek podmínek řízení.

Odůvodnění Nejvyššího správního soudu odlišného postupu ve správním soudnictví argumentem o zásadě subsidiarity soudního přezkumu ve správním soudnictví, která není vlastní civilnímu procesu, považuji za zcela nedostatečné. Pokud je totiž podmínkou podání žaloby v civilním řízení předběžné projednání nároku k tomu příslušným orgánem státu, resp.

---

<sup>218</sup> Srov. odst. 19 rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 9/2015-59 ze dne 25.5.2016 *„nepřípustnost žaloby (návrhu) však představuje samostatný důvod pro odmítnutí žaloby (návrhu), u něhož nepřichází v úvahu odstraňování takovéto překážky řízení“*.

pravomocné rozhodnutí správního orgánu, vyjadřují příslušná ustanovení zakotvující tuto podmínku právě subsidiaritu soudní ochrany v daných věcech.

I s přihlédnutím k ústavním pořádkem zakotvenému právu na přístup k soudu, v jehož prospěch musí být výklad prováděn, a s ohledem na neexistenci smysluplného důvodu k odklonu Nejvyššího správního soudu od relevantní judikatury civilních soudů, jsem názoru, že nedostatek podmínky řízení zakládající nepřípustnost žaloby, včetně nevyčerpání prostředků ochrany ve správním řízení v době podání žaloby na ochranu proti nečinnosti, je odstranitelným nedostatkem podmínek řízení.

Bude-li se správní řízení, v němž jsou spatřovány průtahy, řídit správním řádem, je zapotřebí ke splnění podmínky bezvýsledného vyčerpání prostředků k odstranění nečinnosti ve správním řízení bezvýsledně vyčerpat žádost na uplatnění opatření proti nečinnosti dle ustanovení § 80 odst. 3 správního řádu. Bezvýsledným vyčerpáním prostředku ochrany je stav, kdy prostředek byl uplatněn, ale jeho uplatnění nemělo žádný výsledek, kterým by byla uložena vynutitelná povinnost vydat rozhodnutí. S ohledem na můj názor uvedený výše, že v případě nečinnosti správního orgánu vydá nadřízený správní orgán rozhodnutí, kterým přikáže nečinnému správnímu orgánu vydat rozhodnutí v určité lhůtě, a toto rozhodnutí může být vynuceno exekučně, je takové rozhodnutí rozhodnutím, jehož vydání má za následek, že prostředek ochrany proti nečinnosti ve správním řízení není vyčerpán bezvýsledně, když výsledkem je vytvoření exekučního titulu (nastává právní mocí rozhodnutí). V případě nerespektování rozhodnutí, jímž správnímu orgánu přikazuje v určité lhůtě vydat rozhodnutí, lze rovnou postupovat cestou exekuce a tento postup je tedy mnohem efektivnější, než v případě nerespektování příkazu nečinným správním orgánem podat žalobu a absolvovat zdlouhavé soudní řízení, které v drtivé většině případů trvá déle, než nečinnost správního orgánu a výsledkem je tudíž pouze zřídka meritorní rozhodnutí.

Další způsoby řešení nečinnosti správního orgánu dle § 80 odst. 4 správního řádu jsou změna správního orgánu (atrakcí nebo změnou příslušnosti) nevedou k ukončení nečinnosti ani jimi není uložena vynutitelná povinnost vydat rozhodnutí. Okamžikem právní moci usnesení podle ustanovení § 80 odst. 4 písm. b) a d) správního řádu je řízení o žádosti na uplatnění opatření proti nečinnosti ukončeno a pokud již uplynuly lhůty pro vydání rozhodnutí a žalobce je oprávněn brojit proti nečinnosti, je v této chvíli splněna podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků.

Této situaci může a měl by nadřízený správní orgán zabránit tím, že současně v těchto usneseních prodlouží správnímu orgánu lhůtu pro vydání rozhodnutí, a bezvýsledným

vyčerpáním prostředků je pak marné uplynutí prodloužené lhůty (pokud nebude delší než lhůta odpovídající termínu „bez zbytečného odkladu“).

Další eventualitu představuje tzv. dvojitá nečinnost, což je nezřídka nastávající situace, kdy je i nadřízený správní orgán, který rozhoduje o žádosti na uplatnění opatření proti nečinnosti, sám nečinný, tj. nevydává o žádosti rozhodnutí ve lhůtě k tomu určené.

Jak jsem uváděl výše, tato lhůta by měla být obvykle výrazně kratší, než třicet dnů. Tak je to obecně i podle judikatury, která však vyžadovala a vyžaduje (dle mého názoru nesprávně) uplynutí minimálně třicetidenní lhůty<sup>219</sup> od podání žádosti na uplatnění opatření proti nečinnosti a nově k tomuto požadavku přidává i dobu nezbytnou k doručení rozhodnutí<sup>220</sup>.

Tomuto nově vymyšlenému požadavku nerozumím. Již v okamžiku, kdy není v dané lhůtě vydáno rozhodnutí účastník řízení ví, že lhůta pro vydání rozhodnutí nebyla dodržena. Připočítat lhůtu nutnou k doručení rozhodnutí jednak bude pro účastníka řízení objektivně nemožné, jelikož nemůže vědět, jak dlouho může doručujícímu orgánu doručování trvat (může to maximálně odhadovat) a v některých případech nemůže ani vědět, jakým způsobem mu bude správní orgán doručovat, jelikož volba způsobu doručení může být na správním orgánu.

Pokud bychom navíc přistoupili na to, co judikují některé správní soudy, totiž že rozhodnutí je vydáno i předáním stejnopisu k doručení nesprávným způsobem, musel by účastník řízení vyčkat nejen dobu nezbytnou k doručení správným způsobem, ale i dobu nezbytnou k doručení jakýmkoli nesprávným způsobem, což v praxi znamená, že by musel vyčkat dobu nezbytnou k doručení tím nejpomalejším myslitelným způsobem doručení.

K tomu je zapotřebí poznamenat, že k názoru o nutnosti vyčkat uplynutí třiceti dnů ode dne podání žádosti na uplatnění opatření proti nečinnosti dospěl Nejvyšší správní soud za použití argumentu, že aplikovat neurčitý právní pojem „bez zbytečného odkladu“ by bylo v rozporu se zásadou právní jistoty, avšak pokud jde o podmínky omezující přístup k soudu, není pro něho na překážku, aby musel účastník řízení před podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu zcela zbytečně odhadovat dobu nezbytnou pro doručení, což právní jistotu rozhodně neposiluje. Na jednu stranu Nejvyšší správní soud požaduje, aby účastník řízení odhadl dobu nezbytnou k doručení, na stranu druhou v opačném gardu, pokud by toto měl činit správní orgán, uvádí, že po něm nelze spravedlivé žádat, aby písemnost ve

---

<sup>219</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9 Ans 8/2009-149 ze dne 13.8.2009.

<sup>220</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 3 As 19/2016 – 32 ze dne 31.1.2017 či odst. 12 rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 10 As 180/2015-64 ze dne 9.12.2015: „Vyčerpáním prostředku ochrany je nutno rozumět nejenom samotné podání žádosti dle § 80 odst. 3 in fine správního řádu, ale též vyčkání na její vyřízení v zákonné lhůtě 30 dnů (§ 71 odst. 3 správního řádu). K tomu je potřebné připočítat dobu nezbytnou pro doručení rozhodnutí.“

lhůtě doručil, neboť „*akt doručení je již vázán na skutečnosti objektivně časově neurčitelné, počínáním povinného neovlivnitelné a často i závislé na konání osoby, které je doručováno*“<sup>221</sup>.

Navíc již pokud není vydáno rozhodnutí o žádosti na uplatnění opatření proti nečinnosti ve lhůtě k tomu určené, je nepochybné, že se o dvojitou nečinnost jedná a bude se o ní jednat i v případě, pokud by se připočítávala doba nezbytná k doručení rozhodnutí, jelikož pokud není ve lhůtě rozhodnutí vydáno, i doba nezbytná pro doručení rozhodnutí musí nutně marně uplynout a není tudíž na co čekat.

Na uvedeném nesmyslném požadavku Nejvyššího správního soudu na připočítání nezbytné doby k doručení rozhodnutí pro závěr o bezvýsledném vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti a na odlišném přístupu k výkladu podle toho, zda je ve prospěch účastníka řízení nebo správního orgánu, lze demonstrovat, že Nejvyšší správní soud se výkladem snaží účelově co nejvíce ztížit přístup k soudu, ač by měl postupovat přesně opačně, s ohledem na ústavním pořádkem zaručené právo na přístup k soudu a z toho vyplývající povinnosti restriktivní aplikace podmínek tento přístup omezující.

Správný výklad je dle mého názoru jen ten, že bezvýsledným vyčerpáním prostředků proti nečinnosti ve správním řízení (pokud se aplikuje pouze správní řád) je vyčkání marného uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí o žádosti na uplatnění opatření proti nečinnosti (stanovenou dle všech kritérií § 71 správního řádu, včetně případné aplikace lhůty „bez zbytečného odkladu“) bez připočítávání dalších doby nutné k doručení rozhodnutí.

Ve správním řízení může nastat i situace, kdy je opatření proti nečinnosti učiněno z moci úřední. Otázkou pak je, zda pokud tak správní orgán učiní, může účastník řízení i poté podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti.

Nadřízenému správnímu orgánu nic nebrání vydat ve věci opětovné rozhodnutí, neboť se nejedná o překážku věci rozhodnuté, jelikož právo bylo rozhodnutím přiznáno z jiného důvodu<sup>222</sup>, tj. z důvodu řízení zahájeného z moci úřední, nikoli na žádost.

Dle mého názoru, pokud bylo učiněno opatření směřující k vydání rozhodnutí ve věci samé (což jsou veškerá opatření mimo příkazu, aby správní orgán učinil opatření ke zjednání nápravy) však v takovém případě i tak není možné podat žádost na uplatnění opatření proti nečinnosti, jelikož to je vyloučeno na základě použití interpretace teleologickou redukcí.

---

<sup>221</sup> Srov. odst. 21 rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 4 As 55/2007 – 84 ze dne 28.4.2009 nebo odst. 41 rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 7 As 300/2016 – 21 ze dne 29.6.2017.

<sup>222</sup> Srov. ustanovení § 48 odst. 2 správního řádu: „Přiznat totéž právo nebo uložit tutéž povinnost lze z téhož důvodu téže osobě pouze jednou.“

Zákonodárce totiž nepočítal s takovou situací, kdy by účastník řízení podával žádost na uplatnění opatření proti nečinnosti poté, kdy již bylo některé opatření učiněno z moci úřední. To nepochybně vyplývá z toho, že v takovém případě by některá opatření proti nečinnosti vůbec nebyla možná (např. opětovné prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí není dle jazykového výkladu možné), nebo by jejich využití bylo nesmyslné (např. opětovné přikázání nečinnému správnímu orgánu, aby byl činný, pokud mu to již přikázáno bylo). Pokud je navíc přikázáno nečinnému správnímu orgánu vydat rozhodnutí v určité věci, má účastník řízení k dispozici exekuční titul a i proto by nedávalo další opatření proti nečinnosti smysl, neboť by nemohlo směřovat k ochraně práv účastníka řízení.

V judikatuře se v nedávné minulosti řešilo, zda je nutné před podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti v případě, kdy nečinným správním orgánem je ústřední správní úřad či jeho vedoucí (včetně ministra) a o žádosti na ochranu proti nečinnosti by tudíž měl rozhodovat vedoucí ústředního správního úřadu.

Jedna z linií judikatury, reprezentovaná rozsudkem Nejvyššího správního soudu č.j. 1Ans 2/2009 – 79 ze dne 16.9.2009, rozsudkem Nejvyššího správního soudu č.j. 1Ans 8/2009 – 62 ze dne 16.9.2009 či rozsudkem Nejvyššího správního soudu č.j. 3 Ans 2/2011-96 ze dne 23.2.2011 se přiklonila k výkladu, že v případě nečinnosti ústředního správního úřadu není podmínkou k podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podání žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti, jelikož to odporuje smyslu a účelu tohoto institutu, který spočívá v tom, že *„nadřízený správní orgán posuzuje důvod nečinnosti jemu podřízeného správního orgánu zvnějšku, mimo organizační strukturu nečinného orgánu“*, není tudíž určen k posuzování nečinnosti fakticky tím stejným orgánem a k odstranění nečinnosti slouží interní vztahy nadřízenosti a podřízenosti. Dalším argumentem pro tento postup bylo, že by v případě ústředního správního úřadu z povahy věci nepřicházelo do úvahy využití některých rozhodnutí, s nimiž § 80 odst. 4 správního řádu počítá (uvedených v odst. b) a c)), daný institut by neplnil svůj účel a jednalo by se jen o dodržení formy bez reálného obsahu.

Druhou linií judikatury reprezentuje rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1Ans 3/2011-54 ze dne 27.10.2011, který za provedení čistě jazykového výkladu dospěl k závěru, že jelikož proti nečinnosti ústředního správního úřadu lze podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti k nadřízenému správnímu orgánu, kterým je dle ustanovení § 178 odst. 2 správního

řádu jeho vedoucí<sup>223</sup>, lze před podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu tento prostředek ochrany vyčerpat a jeho bezvýsledné vyčerpání je tak podmínkou podání žaloby.

I přes existenci rozporné judikatury je mi známo, že například Městský soud v Praze (a nedomnívám se, že u ostatních krajských soudů by tomu bylo jinak) první linii judikatury (před sjednocením judikatury) ignoroval, na výslovnou námitku týkající se této judikatury v odůvodnění rozhodnutí nereagoval a postupoval podle druhé linie, tudíž vyžadoval podání žádosti na uplatnění opatření proti nečinnosti i v případě tvrzené nečinnosti ústředního správního úřadu. Tento přístup je vlastní správnímu soudnictví, kdy zřejmě vůbec nehrálo roli subjektivní přesvědčení soudců o správnosti některého z konkurenčních výkladů, ale soudci automaticky zastávali výklad výhodnější pro orgány veřejné moci, a to jak z hlediska správních orgánů (oddálení efektivní ochrany a možnost procesních obstrukcí), tak z hlediska soudů (více odmítnutých žalob, tudíž více lehkých „čárek“).

Ke sjednocení judikatury posléze došlo, a to v důsledku usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 8Ans 2/2012 – 278 ze dne 20.5.2014, v němž se Nejvyšší správní soud přiklonil k výkladu druhé linie judikatury, podle které je před podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu zapotřebí vždy vyčerpat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, i pokud je nečinným ústřední správní úřad nebo jeho vedoucí.

To založil shodně s druhou linií judikatury na jazykovém výkladu založeném na tom, že ústřední správní orgán nadřízený orgán dle ustanovení § 178 odst. 2 správního řádu má, k čemuž přidal, že pokud zákonodárce měl v úmyslu vyloučit dopad správního řádu na některé orgány nebo úřední osoby, výslovně projevil svou vůli, což v případě § 80 správního řádu neučinil. Svůj výklad Nejvyšší správní soud podpořil i tím, že pro odvolací řízení počítá správní řád s aplikací § 80 správního řádu a na řízení o rozkladu se ustanovení o odvolání použijí přiměřeně.

Správný je dle mého názoru výklad, podle kterého **není využití žádosti na uplatnění opatření proti nečinnosti v případě nečinnosti ústředního správního úřadu nebo jeho vedoucího možné.**

V podstatě souhlasím s první judikатурní linií, podle které smyslu a účelu § 80 neodpovídá jeho využití v případě nečinnosti ústředního správního úřadu nebo jeho vedoucího. S tímto teleologickým výkladem se ostatně rozšířený senát Nejvyššího správního soudu

---

<sup>223</sup> Srov. ustanovení § 178 odst. 2 správního řádu: „*Nadřízeným správním orgánem ústředního správního úřadu se rozumí ministr, nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu. Nadřízeným správním orgánem ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu se rozumí vedoucí příslušného ústředního správního úřadu.*“

výslovně nevypořádal. Smyslem řízení na ochranu před nečinností dle mého názoru je, aby došlo orgánem odlišným od správního orgánu, u něhož je spatřována nečinnost, k posouzení, zda k nečinnosti dochází, a případně k přijetí příslušného opatření, a to za situace, kdy selhaly mechanismy vnitřní kontroly (neformální použití vnitřních vztahů nadřízenosti a podřízenosti je navíc nepochybně efektivnější, než použití ochrany prostřednictvím formalizovaného správního řízení). Jeho účelem naopak není pouhé upozornění vedoucího správního orgánu na nečinnost úřadu, v jehož je čele, či na nečinnost jeho samého, do čehož by byl tento institut v případě připuštění výkladu Nejvyššího správního soudu degradován. Pokud se totiž vedoucí správního orgánu „dozví“ ze žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti o nečinnosti svého úřadu, nebo dokonce o nečinnosti své vlastní, nejspíš by „svému“ úřadu či sobě nepřikazoval, aby byl činný a jen těžko by sám sobě mohl prodloužit lhůtu k vydání rozhodnutí (takový postup by nebyl pro účastníka řízení výhodný, byl by výhodný pouze pro správní orgán, jelikož by tím byla oddalována soudní ochrana), ale místo toho by využil efektivnější nástroje v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti (např. pohrůzkou kázeňských opatření či jiných pracovněprávních sankcí či změnou oprávněných úředních osob nebo jinou reorganizací)<sup>224</sup>.

Fakticky by pak v takovém případě nesloužila žádost na uplatnění opatření proti nečinnosti přezkoumání nečinnosti za účelem autoritativního rozhodnutí, ale sloužila by pouze jako neformální upozornění účastníka řízení na nezákonný postup správního orgánu a kapacity správního orgánu by naopak ještě více zatížila, neboť by muselo být provedeno formální správní řízení, které logicky zabere mnohem více času, než neformální postup v rámci správního orgánu.

Použil bych dále obdobnou argumentaci, jako v případě učinění závěru, že v případě nového projednání věci u správního orgánu po zrušení jeho předchozího rozhodnutí ve věci se použijí lhůty dle § 71 správního řádu, tentokrát však naopak, tedy místo analogie teleologickou redukcí.

Domnívám se, že je nepochybné, že úmyslem zákonodárce nebylo použití § 80 správního řádu v případě nečinnosti ústředního správního úřadu. To je zřejmé z toho, že celá řada ustanovení je v případě nečinnosti ústředního správního úřadu prakticky nepoužitelná. Jen stěží si lze představit, jak bude vedoucí ústředního správního úřadu z moci úřední zahajovat řízení, jehož předmětem má být nečinnost jeho podřízených nebo jeho samého, nebo že svým podřízeným nebo sobě samému bude cokoli přikazovat správním rozhodnutím (povinnost vést správní řízení o vlastní nečinnosti a vydávat rozhodnutí, kterým bude vedoucí sám sobě určovat

---

<sup>224</sup> K tomu srov. obdobně odst. 9 odlišného stanoviska JUDr. Josefa Baxy proti usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Ans 2/2012 - 278 ze dne 20. 5. 2014.



lhůtu, v níž má rozhodnout, považují za jeden z nejkomičtějších interpretačních závěrů), místo toho, aby jim činnost jednoduše nařídil v rámci vnitřních procesů.

Zcela nepoužitelné, i dle názoru rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, by pak bylo vydání rozhodnutí o opatřeních dle ustanovení § 80 odst. 4 písm. b) a c) správního řádu. Zákonodárce tak nepočítal s použitím § 80 správního řádu na případ nečinnosti ústředního správního úřadu či jeho vedoucího, resp. na tytu situace není tento institut vůbec určen<sup>225</sup>. Je proto nutné dojít k závěru o existenci zakryté teleologické mezery, neboť „*dikce právní úpravy je širší, než vyžadují právní principy, hodnoty a účely, ze kterých tato právní úprava vychází*“ a správní řád „*postrádá pravidlo, které by v souladu s teleologií příslušné právní úpravy stanovilo výjimku z příliš široce pojatého pravidla*“<sup>226</sup>, přičemž je v této situaci nutné odepřít aplikaci § 80 správního řádu, byť by jí odpovídal jazykový výklad.

Je sice pravdou, že správní řád na několika místech dopad právní normy na určité osoby či orgány ve specifických situacích vylučuje a v případě § 80 správního řádu tak neučinil, avšak neučinil tak právě z důvodu, že tuto situaci nevzal v úvahu. Přípuštění takové argumentace by navíc bylo vyloučeno použitím výkladu teleologickou redukcí.

Stejný argument v opačném gardu by se mohl použít i v neprospěch použití lhůt dle § 71 správního řádu na řízení po zrušení předchozího rozhodnutí ve věci, přesto tyto lhůty v i těchto situacích Nejvyšší správní soud aplikuje a o jejich aplikaci ani nikdy nepochyboval.

I když pak zákonodárce vynětím vedoucích ústředních správních úřadů z možné podjatosti při přezkoumávání vlastních rozhodnutí označil situaci přezkoumávání vlastní činnosti těmito osobami za obecně přípustné, přesto obecně stanoví odlišnosti v případě přezkoumávání rozhodnutí ústředního správního úřadu, spočívající zejména v doporučení způsobu rozhodnutí rozkladovou komisí<sup>227</sup>, což v případě § 80 nečiní.

Argumentaci o přiměřené aplikaci ustanovení o odvolání na rozklad nepovažují za příléhavou s ohledem na to, že řízení dle § 80 správního řádu je samostatné řízení a není tudíž součástí odvolacího nebo rozkladového řízení, navíc ji lze použít i obráceně, ve prospěch mého výkladu, totiž že zákonodárce si byl vědom z hlediska prostředků nápravy odlišností mezi tím, pokud takový prostředek směřuje proti ústřednímu správnímu orgánu (či jeho vedoucímu) nebo proti jinému správnímu orgánu, a proto zakotvoval odlišnosti u těchto prostředků nápravy,

---

<sup>225</sup> K tomu srov. obdobný právní názor v odst. 13 odlišného stanoviska JUDr. Josefa Baxy proti usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Ans 2/2012 - 278 ze dne 20. 5. 2014.

<sup>226</sup> Srov. odst. 21 nálezů Ústavního soudu sp.zn. I.ÚS 318/06 ze dne 13. 12. 2007, s jehož závěry se ztotožňuje i Nejvyšší správní soud (srov. rozsudek č.j. 6 As 75/2015 – 17 ze dne 21.1.2016).

<sup>227</sup> Srov. ustanovení § 152 odst. 3 správního řádu, které se dle ustanovení § 95 odst. 6 správního řádu uplatní i v přezkumném řízení.

příčemž z toho, že tak neučinil v případě § 80 správního řádu lze usuzovat, že v případě tohoto institutu s použitím na ústřední správní úřady a jejich vedoucí nepočítal.

Uzavírám, že dle mého názoru **nelze ustanovení § 80 správního řádu použít v případě, kdy nečinný je ústřední správní úřad nebo jeho vedoucí**, proto pokud ochrana před nečinností ve správním řízení je ponechána na správním řádu, nelze ve správním řízení využít žádný prostředek ochrany proti nečinnosti.

Ke stejnému závěru dospěli i autoři jednoho z komentářů ke správnímu řádu<sup>228</sup>, byť ještě v době, kdy zde nebylo sjednocující rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu.

Proto není v takovém případě možné vyčerpat žádný prostředek ochrany proti nečinnosti. I když v takovém případě není splněna podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků proti nečinnosti, je možné podat žalobu ihned po uplynutí lhůt stanovených pro vydání rozhodnutí, jak vyplývá z analogické aplikace ustanovení § 79 odst. 1 soudního řádu správního (zákonodárce jistě nezamýšlel vyloučit případy, kdy není možné využít žádný prostředek k ochraně před nečinností ve správním řízení, ze soudní ochrany proti nečinnosti, přičemž okamžik bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany je obdobný situaci nemožnosti vyčerpání těchto prostředků – v obou případech nelze dosáhnout nápravy ve správním řízení) i z logického argumentu a maiori ad minus (pokud je možné soudní ochranu aktivovat při bezvýsledném vyčerpání prostředků ochrany, tím spíše ji bude možné využít, pokud se ve správním řízení žádný prostředek ochrany nenabízí).

Mimo to, že nějaký prostředek ochrany před nečinností musí být ve správním řízení dostupný, aby podmínkou podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu bylo vyčerpání těchto prostředků, i pokud je nějaký takový prostředek dostupný, musí se jednat o takový, který může být obecně účinný, tedy který je způsobilý ukončit průtahy, a naplnit tak zásadu subsidiarity soudní ochrany<sup>229</sup>.

Smyslem této zásady, která je pro žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu vyjádřená požadavkem bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany ve správním řízení, totiž je, aby soudní řízení nebylo vedeno tehdy, pokud lze nápravy dosáhnout v rámci správního řízení, tedy rychlejší a méně nákladnou cestou. Pokud je však prostředek ochrany, jehož využití se účastníkovi správního řízení nabízí, obecně neúčinný, tedy nemůže vést k odstranění

---

<sup>228</sup> POTĚŠIL, Lukáš., ŠIMÍČEK, Vojtěch. a kol. Soudní řád správní: komentář. Praha: Leges, 2014. Komentátor, s. 756. ISBN 978-80-7502-024-6

<sup>229</sup> Srov. odst. 21 usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 8 Ans 2/2012 – 278 ze dne 20.5.2014.

nečinnosti, pak se dostáváme opět do stejné situace, jako v případě, kdy zde žádný takový prostředek ochrany není, neboť vyčerpání prostředku ochrany nemůže vést k odstranění nečinnosti. V takovém případě lze uzavřít, že takový prostředek v podstatě není prostředkem ochrany před nečinností a jeho vyčerpání tudíž není podmínkou podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, a to ze stejných důvodů, jako je tomu v případě neexistence takových prostředků.

Z toho, že oprávněn podat žalobu na ochranu proti nečinnosti je ten, kdo „vyčerpal“ prostředky ochrany proti nečinnosti ve správním řízení, je zřejmé, že takovým prostředkem je pouze takový, jehož vyčerpání v moci účastníka správního řízení, tnespadají sem tudíž podněty k zahájení řízení ex offo, jelikož zahájení těchto řízení je na úvaze správního orgánu.

Na tomto místě však upozorňuji na náleží Ústavního soudu sp.zn. I.ÚS 1565/14 ze dne 2.3.2015, který považuje podnět k výkonu dohledu podle ustanovení § 12d zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů<sup>230</sup>, tedy k uplatnění pravomocí ex offo vůči podřízenému státnímu zastupitelství, o způsobu jehož vyřízení musí být podatel dle ustanovení § 16a odst. 6 zákona o státním zastupitelství do dvou měsíců vyrozuměn, za „jiný procesní prostředek k ochraně práva, s jehož uplatněním je spojeno zahájení soudního, správního nebo jiného právního řízení“ dle ustanovení § 72 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, jehož využití je podmínkou k podání ústavní stížnosti pro porušení práva na účinné vyšetřování. Vzhledem k podobnosti obou norem (ustanovení § 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu a ustanovení § 79 odst. 1 soudního řádu správního) zakotvujících subsidiaritu řízení před příslušným orgánem (Ústavním soudem a správním soudem), lze dle mého názoru závěr z výše uvedeného nálezu přiměřeně aplikovat i na subsidiaritu řízení před správními soudy. Tímto náhledem by musel být za prostředek ochrany, jehož vyčerpání by bylo nutné před podáním žaloby vyčerpat, považován i jakýkoli podnět k zahájení řízení ex offo, neboť i v takovém případě je dána lhůta k vyřízení podnětu a k vyrozumění o něm, pokud o to podatel požádá<sup>231</sup>, přičemž v případě zahájení nezahájení řízení dle ustanovení § 80 odst. 1 správního řádu by to zároveň znamenalo, že nadřízený správní orgán nezjistil překročení lhůt k vydání rozhodnutí.

---

<sup>230</sup> Dále jen „zákon o státním zastupitelství“

<sup>231</sup> Srov. ustanovení § 42 správního řádu: „Správní orgán je povinen přijímat podněty, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední. Pokud o to ten, kdo podal podnět, požádá, je správní orgán povinen sdělit mu ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel, že řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popřípadě že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu. Sdělení správní orgán nezasílá, postupuje-li vůči tomu, kdo podal podnět, podle § 46 odst. 1 nebo § 47 odst. 1.“

S tím však nesouhlasím, neboť se domnívám, jak jsem uváděl výše, že zákon má na mysli vyčerpání pouze těch prostředků, které mají za následek zahájení řízení, které je způsobilé napravit nesprávný postup. Ostatně není mi známo jediné rozhodnutí správních soudů, které by vyžadovalo k naplnění subsidiarity řízení před správními soudy vyčerpání prostředku, který nemá za následek zahájení správního řízení, ale je pouze podnětem k jeho zahájení.

Kromě vyčerpání prostředků ochrany je podmínkou žaloby i další, „skrytá“ podmínka její úspěšnosti. Podle ustanovení § 71 odst. 5 správního řádu se nedodržení lhůt nemůže dovolávat ten účastník, který je způsobil. To platí i pro žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, kdy žaloba podaná takovým účastníkem by musela být zamítnuta (nikoli však pokud by byla podána jiným účastníkem).

#### 2.3.3.2. Rozhodnutí ve věci samé

Žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu se může žalobce domáhat pouze uložení povinnosti žalovanému správnímu orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Provedení jiných úkonů správním orgánem nespadá pod ochranu, jíž se lze domáhat touto žalobou.

Rozhodnutí dle ustanovení § 79 odst. 1 správního řádu je autonomní termín, který má jiný obsah, než termín rozhodnutí dle správního řádu. Pokud tudíž nějaký správní akt označuje správní řád jako rozhodnutí, nemusí se nutně jednat o rozhodnutí ve smyslu soudního řádu správního. Soudní řád správní obsahuje pro své účely legální definici termínu rozhodnutí v ustanovení § 65 odst. 1, dle kterého se jedná o úkon správního orgánu, kterým se účastníkovi správního řízení „*zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti*“. Podobně jako správní řád tudíž i soudní řád správní vymezuje termín rozhodnutí materiálně, bez ohledu na jeho formální označení, avšak odlišně (úžeji) než správní řád. Ne každý správní akt označený jako rozhodnutí tudíž bude rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 soudního řádu správního a ne každé rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 67 odst. 1 správního řádu nebude rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 soudního řádu správního (zejména jím nebudou rozhodnutí o procesních otázkách).

Tento pojem je extenzivně vykládán ve prospěch práva na přístup k soudu tak, že se jedná o každé rozhodnutí, které se dotýká právní sféry účastníka řízení. Takový výklad je dle mého názoru možný a správní soudy ho rovněž běžně aplikují, ostatně pokud by ho neaplikovaly, odporovalo by to právu na přístup k soudu. Jedním z východisek je rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Kilián proti České republice, kde bylo shledáno v rozporu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, pokud

rozhodnutí procesní povahy, kterým bylo zastaveno řízení, bylo vyloučeno ze soudního přezkumu (jednalo se o řízení dle právní úpravy před účinností soudního řádu správního)<sup>232</sup>. Čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod se sice může týkat pouze občanských práv a závazků (jedná se o autonomní pojem vykládaný Evropským soudem pro lidská práva, mající značný přesah do, dle legislativy České republiky, vnitrostátního práva), ale východisko plynoucí z rozsudku Evropského soudu pro lidská práva se aplikuje paušálně<sup>233</sup>.

Pod rozsah rozhodnutí dle ustanovení § 65 odst. 1 soudního řádu správního tak spadají jak konstitutivní a deklaratorní rozhodnutí správních orgánů, tak rozhodnutí procesní povahy. Takovými rozhodnutími mohou být například rozhodnutí o zastavení řízení z důvodu existence překážky řízení nebo rozhodnutí o zamítnutí žádosti. Rozhodnutím o zastavení řízení z důvodu překážek řízení je rozhodnuto o tom, že za daných podmínek nemá účastník řízení právo na projednání věci (tj. určuje se, že účastník řízení nemá toto právo) a rozhodnutím o zamítnutí žádosti se rozhoduje buď o tom, že účastník řízení určitá práva a povinnosti, o nichž je řízení vedeno, nemá nebo že mu nevzniknou.

Dle mého názoru je rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 soudního řádu správního i příkaz dle ustanovení § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu, neboť, jak jsem uvedl výše, tímto rozhodnutím dochází k určení (deklarování) práva (na vydání rozhodnutí) a nečinnému správnímu orgánu je stanovena parčí lhůta ke splnění povinnosti. Stejně tak se domnívám, že i další opatření dle ustanovení § 80 odst. 4 správního řádu této definici rozhodnutí dle soudního řádu správního odpovídají, neboť je jimi vždy konstituováno účastníkovi řízení nějaké právo (na projednání věci jiným správním orgánem nebo na vydání rozhodnutí v jiné lhůtě).

Z toho důvodu nemohu souhlasit se závěrem Nejvyššího správního soudu, který v rozsudku č.j. 4Azs 187/2017 – 36 ze dne 25.1.2018 uvedl: „*příkaz k vydání rozhodnutí je aktem řízení a je vydáván nadřízeným správním orgánem interní cestou bez předepsané formy, usnesení o převzetí věci je pak pouhým procesním opatřením, kterým se nezakládají, nemění, neruší, ani závazně neurčují práva a povinnosti fyzických nebo právnických osob ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (...) Takovéto opatření však, jak bylo vyloženo výše, není rozhodnutím s atributy podle § 65 odst. 1 s. ř. s.*“. Uvedený závěr Nejvyšší správní soud podpořil odkazem na svůj starší rozsudek č.j. 9 Ans 16/2012 – 84 ze dne 18.12.2012, kde k žádosti na uplatnění opatření proti nečinnosti uvedl, že se jedná o „*procesní nástroj ochrany účastníka řízení v*

---

<sup>232</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 64/2006 – 37 ze dne 31.5.2007.

<sup>233</sup> Srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 64/2006 – 37 ze dne 31.5.2007, č.j. 6 As 81/2006 – 60 ze dne 30.1.2008, č.j. 5A 14/2002 – 35 ze dne 5.12.2003.

*případě nečinnosti povinného subjektu, jehož případné bezvýsledné vyčerpání otevírá cestu k soudní ochraně před nečinností, kterou nadřízený orgán v rámci ustanovení § 80 s. ř. s. nenapravit. V žádném případě nejde o prostředek, kterým by se účastník řízení mohl domáhat, aby na místo nečinného orgánu o věci samé rozhodl jemu nadřízený správní orgán. Opatření nadřízeného orgánu, vydané v rámci postupu dle ustanovení § 80 správního řádu není rozhodnutím ve věci samé, ale procesním prostředkem nápravy, kterým nadřízený orgán zajišťuje naplnění jedné ze základních zásad správního řízení, a to vyřizování věci bez zbytečných průtahů“.*

Pokud si rozeberu výše uvedené argumenty Nejvyššího správního soudu, které ho vedly k jednoznačnému závěru o tom, že opatření dle § 80 odst. 4 správního řádu nejsou rozhodnutími ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 soudního řádu správního, docházím k závěru, že nemohou obstát. Povahou příkazu k vydání rozhodnutí jsem se zabýval výše a na svou argumentaci ústící v závěr, že se jedná o rozhodnutí, kterým se určuje právo účastníka řízení, odkazuji. I pokud by pro příkaz nebyla stanovena žádná forma, nejedná se o relevantní argument, neboť rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 soudního řádu správního je chápáno materiálně, na formě nezáleží. Správný je argument, že se jedná o prostředek nápravy procesního postupu, avšak relevanci mu bere skutečnost, že i rozhodnutí o procesním právu jsou rozhodnutími ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 soudního řádu správního, jak dovodila i ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu ve světle rozsudku Evropského soudu pro lidská práva.

Ne vydání každého rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 soudního řádu správního se však lze domoci. Ustanovení § 79 odst. 1 soudního řádu správního totiž umožňuje domoci se vydání pouze rozhodnutí ve věci samé, tedy pouze některých rozhodnutí<sup>234</sup>. Ve věci samé, neboli meritorní rozhodnutí, je takové, kterým se věcně rozhoduje o tom, kvůli čemu bylo řízení zahájeno, ať už přiznávající nějaké právo, ukládající nějakou povinnost, nebo zamítavé<sup>235</sup>. Nespadají sem rozhodnutí, v jejichž důsledku nedochází k věcnému projednání záležitosti, tedy tzv. procesní rozhodnutí. Typicky se jedná o rozhodnutí o zastavení řízení z důvodu různých překážek řízení<sup>236</sup>. Ne každé zastavení řízení má však povahu procesního

---

<sup>234</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 Ans 5/2008 – 104 ze dne 2.7.2008: „ustanovení § 79 s. ř. s. upravuje jakousi podmnožinu rozhodnutí vymezených v § 65 s. ř. s. Oproti skupině rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. přináší § 79 navíc ještě podmínku, podle níž se lze žalobou na ochranu proti nečinnosti domáhat pouze vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení (a jak bylo řečeno výše, žalobní žádání směřovalo právě k vydání rozhodnutí ve věci samé); i toto rozhodnutí ve věci samé však musí svým charakterem odpovídat základním parametrům oné širší množiny, stanoveným v § 65 s. ř. s. – tedy musí být rozhodnutím, které zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje veřejná práva nebo povinnosti žalobce (a nikoli pouze někoho jiného).“

<sup>235</sup> Srov. usnesení Nejvyššího soudu sp.zn. 23 Cdo 2561/2011 ze dne 29.11.2012: „Pojem věc samá je právní teorií i soudní praxí vykládán jednotně jako věc, která je tím předmětem řízení, pro nějž se řízení vede.“

<sup>236</sup> Srov. § 66 správního řádu.

rozhodnutí. Některá rozhodnutí o zastavení řízení jsou meritorními rozhodnutími. Tak tomu je například v případě rozhodnutí podle ustanovení § 86 odst. 1 písm. a), b), c) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o přestupcích“)<sup>237</sup>, zatímco v případě ostatních důvodů zastavení řízení podle zákona o přestupcích tomu tak nebude.

Podmínkou úspěchu žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je, že správní orgán má povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé, tudíž rozsudkem může soud správnímu orgánu uložit opět jen rozhodnout ve věci samé<sup>238</sup>.

V takovém vymezení rozhodnutí, jehož vydání se lze žalobou domáhat, spatřuji zásadní nedostatek této žaloby. Ve skutečnosti totiž správní orgán nemá nikdy povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé, neboť povinnost správního orgánu se dle § 71 správního řádu týká vydání rozhodnutí, nikoli vydání určitého typu rozhodnutí (meritorního). Ostatně není prakticky ani možné, aby měl správní orgán povinnost vydat meritorní rozhodnutí, jelikož řízení může vždy skončit procesním rozhodnutím a až do rozhodnutí věci nelze předjímat, jakým způsobem bude rozhodnuto. Účelem řízení na ochranu proti nečinnosti správního orgánu navíc není vydání rozhodnutí o určitém obsahu<sup>239</sup>.

Z těchto důvodů ani nelze, aby soud v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu předjímal, zda má být řízení ukončeno meritorním nebo procesním rozhodnutím. Termín „rozhodnutí ve věci samé“ je navíc natolik vžitý a jeho obsah natolik ustálený, že snad ani není možné, aby jeho použitím měl zákonodárce na mysli něco jiného, než co je jeho skutečným obsahem. Na druhou stranu by však interpretace, podle které by se bylo možné domáhat pouze splnění povinnosti vydat rozhodnutí ve věci samé, kterou však správní orgány nemají a nelze jim nařizovat, aby vydaly rozhodnutí o určitém obsahu, vedla

---

<sup>237</sup> Srov. obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 73/2010 – 71 ze dne 11.3.2011, který se týká § 76 odst. 1 již zrušeného zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, jenž je však pro podobnost obou ustanovení aplikovatelné i v podmínkách nové právní úpravy: „Rozhodnutí v § 76 uvedená pod písm. a), b), c) a j) dle názoru zdejšího soudu představují rozhodnutí ve věci samé. tj. rozhodnutí, kterými bylo rozhodnuto o věci samé. Jakkoli ve výrocích těchto rozhodnutí není zpravidla explicitně vyjádřeno, zda došlo ke spáchání přestupku, popř. kdo jej spáchal, za jakých okolností k němu došlo a jakou sankci je třeba pachateli přestupku za jeho protiprávní jednání uložit (neboť ve výroku se uvádí toliko, že řízení se zastavuje), je třeba je za meritorní rozhodnutí považovat. V těchto případech je jejich výrok (byť implicitním) de facto výrokem o vině, přesněji řečeno výrokem, z něhož plyne, že se např. skutek vůbec nestal, nebo že jej nespáchal obviněný či vina obviněného nebyla v přestupkovém řízení shledána např. proto, že obviněnému z přestupku nebylo spáchání skutku, o němž se vedlo řízení, prokázáno. Z účelu a smyslu těchto důvodů zastavení řízení lze dovodit, že se jedná se o rozhodnutí ve věci samé.“

<sup>238</sup> Podmínkou úspěchu žaloby je totiž její důvodnost, kterou zakládá skutečnost, že správní orgán dospělou povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé, nikoli jiné rozhodnutí.

<sup>239</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. č.j. 2 Ans 1/2004-64 ze dne 24. 6. 2004: „Žalobou proti nečinnosti podle § 79 odst. 1 s. ř. s. se může ten, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Jde o žalobní institut k ochraně před nečinností správního orgánu, i když jeho prostřednictvím nelze dosáhnout vydání rozhodnutí nebo osvědčení o určitém obsahu.“

k nepoužitelnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, a tím by se stala ustanovení § 79 – 81 soudního řádu správního nepoužitelná a nadbytečná, což by bylo v rozporu s jednou ze základních interpretačních metod, a to metody vyloučení redundance. Taková situace pak není ani v souladu s úmyslem zákonodárce<sup>240</sup> a smyslem a účelem tohoto právního institutu. Musí se proto hledat jiné řešení, které by umožnilo žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu „existenci“.

Pojem „rozhodnutí ve věci samé“ pak musí být pro účely této žaloby interpretován tak, aby se vztahoval na všechna rozhodnutí, kterými může být ukončena relevantní část řízení, v němž je tvrzena nečinnost.

Správní rozhodnutí, která mají natolik závažné důsledky, že zákonodárce považoval za potřebné podrobit je možnosti soudního přezkumu, jsou uvedeny dílu 1 hlavy II části třetí soudního řádu správního. Ten se vztahuje na rozhodnutí dle legislativní zkratky ustanovení § 65 odst. 1 soudního řádu správního, z nichž v § 70 vyjímá některá rozhodnutí. I při zohlednění výluk uvedených v § 70 soudního řádu správního by rozsah rozhodnutí, jejichž zrušení se lze domáhat, byl větší, než rozsah rozhodnutí, jejichž vydání se lze soudně domáhat. Bylo by nelogické, aby nějaká rozhodnutí (např. rozhodnutí o zastavení řízení dle správního řádu) byla podrobena soudnímu přezkumu, ale domoci se jejich vydání by soudně možné nebylo. Pod ochranou by navíc byly v žalobě na ochranu před nezákonným zásahem i některé úkony, které nejsou rozhodnutími a opět by byl nesmysl, aby se nebylo možné domoci vydání (některých) rozhodnutí, zatímco proti jinému nesprávnému úřednímu postupu by se bránit možné bylo.

Ustanovení § 70 písm. c) soudního řádu správního vylučuje z dosahu žaloby proti rozhodnutí ta rozhodnutí, jimiž se upravuje řízení před správním orgánem. Přesně tato rozhodnutí, tedy rozhodnutí, která nejsou konečná, měl dle mého názoru v úmyslu zákonodárce vyjmout, ač to učinil pokusem o nešťastnou pozitivní definicí, která jeho úmysl jazykově dalece přesahuje. Úmysl zákonodárce dovozují z toho, že jelikož účelem řízení na ochranu proti nečinnosti správního orgánu není předjímat podobu rozhodnutí, které má být vydáno, pak pokud má být vydáno „rozhodnutí ve věci samé“ (dle skutečného obsahu tohoto termínu), musí uložená povinnost směřovat vůči všem rozhodnutím, kterými může být řízení alternativně ukončeno (a dle skutečného významu termínu se nebude jednat o rozhodnutí ve věci samé).

**Obsah termínu „rozhodnutí ve věci“ dle ustanovení § 79 odst. 1 soudního řádu správního je, v rozporu s jeho obvyklým významem, stejný, jako v případě termínu „rozhodnutí ve**

---

<sup>240</sup> Dle důvodové zprávy k soudnímu řádu správnímu má institut žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu napravit situaci, kdy se lze ochrany proti nečinnosti správního orgánu domáhat pouze u Ústavního soudu.



**věci“, který používá správní řád, tedy se jedná o každé rozhodnutí, kterým se řízení v dané věci na příslušném stupni správního řízení končí.**

Ke stejnému závěru dospěl i Nejvyšší správní soud v rozsudku č.j. 7Ans 5/2010 – 70 ze dne 19.8.2010, který dále uzavřel, že žalobou na ochranu proti nečinnosti se lze domáhat i vydání rozhodnutí o předběžném opatření, s čímž se, s ohledem na výše uvedenou argumentaci, plně ztotožňuji.

Jak bylo uvedeno již výše, (všechna) rozhodnutí podle § 80 správního řádu jsou rozhodnutími, jimiž se prohlašuje, že účastník řízení práva má (ustanovení § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu), nemá (ustanovení § 80 odst. 6 správního řádu), či která zakládají nové právo (ustanovení § 80 odst. 4 písm. b), c), d) správního řádu). Z toho důvodu všechna tato rozhodnutí spadají pod definici rozhodnutí dle ustanovení § 65 odst. 1 soudního řádu správního. Zároveň se jedná o rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 79 odst. 1 soudního řádu správního. Lze se tudíž domáhat jejich vydání v případě, kdy je nadřízený správní orgán nečinný při jejich vydání (po vyčerpání prostředků ochrany ve správním řízení, kterým je dle správního řádu opět žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, pokud nadřízený správní orgán není ústředním správním úřadem).

Domáhat se pak lze pouze vydání rozhodnutí v řízení o učinění opatření proti nečinnosti, nikoli vydání konkrétního rozhodnutí v takovém řízení. Nesouhlasím proto se závěrem uvedeným v rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 5Ans 2/2010 – 127 ze dne 11.3.2010, který opačný závěr (o nemožnosti domáhat vydání rozhodnutí dle § 80 správního řádu cestou žaloby na ochranu proti nečinnosti) opírá o to, že řízení podle § 80 správního řádu není samostatným řízením, a tedy rozhodnutí v něm vydané není rozhodnutí ve věci samé (a ve světle další judikatury by se muselo jednat o rozhodnutí, kterým se pouze vede řízení<sup>241</sup>).

Jak jsem však uvedl výše, řízení o uplatnění opatření proti nečinnosti je upraveno v samostatné hlavě správního řádu, je zahajováno stejně jako jakékoli jiné správní řízení, navíc u odlišného správního orgánu, má samostatný předmět a jeho výsledkem je správní rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 67 odst. 1 správního řádu a ustanovení § 65 odst. 1 soudního řádu správního.

Pokud se pak jedná o samostatné řízení, je rozhodnutí v něm rozhodnutím ve věci samé (o předmětu řízení), zároveň se nemůže jednat o usnesení, který se pouze vede řízení a jeho vydání se tak lze domáhat žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Ze stejného

---

<sup>241</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu 7Ans 5/2010 – 70 ze dne 19.8.2010.

důvodu lze dle mého názoru tato rozhodnutí (po vyčerpání řádných opravných prostředků) přezkoumávat v rámci řízení proti rozhodnutí správního orgánu.

### 2.3.3.3. Osvědčení

Pro úplnost považuji za vhodné uvést, že kromě vydání rozhodnutí se lze žalobou na ochranu proti nečinnosti domáhat i vydání osvědčení. To je úkon správního orgánu, který je blízký deklaratorním rozhodnutím, od nichž se obvykle liší „nesporností“ osvědčovaných skutečností (jsou známé správnímu orgánu z úřední činnosti a není tudíž potřebné jejich dokazování) a zejména tím, že nejsou závazná (proto se nejedná o rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 soudního řádu správního) a plní tudíž funkci důkazního prostředku připouštějící důkaz o opaku<sup>242</sup>.

Hlavním rozdílem při posuzování nečinnosti při vydání osvědčení bude, že se při posuzování nečinnosti neaplikují lhůty dle § 71 správního řádu, ale pouze lhůta dle ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu. Nicméně, jak bylo uvedeno výše, účelem řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti není určovat správnímu orgánu, jaký úkon má provést<sup>243</sup>. V tomto odkazuji na mou argumentaci týkající se vydání správního rozhodnutí, která se musí uplatnit i zde vzhledem k tomu, že jediný „pevný“ rozdíl mezi deklaratorním rozhodnutím a osvědčením je v závaznosti.

I v tomto případě se pak obdobně jako v případě rozhodnutí domnívám, že správní orgán nemá povinnost vydat osvědčení, ale buď vydat osvědčení nebo shledat, že nelze vydat osvědčení<sup>244</sup>. O tom je správní orgán povinen na požádání písemně uvědomit dotčenou osobu. Pokud správní orgán osvědčení nevydá, je povinen svůj závěr o tom, že není možné vydat osvědčení, učinit písemně<sup>245</sup>.

Měl-li by soud ukládat správnímu orgánu vydat osvědčení o určitém obsahu, jednalo by se spíše o řízení podobné řízení o opravném prostředku v apelačním opravném systému. Proto může soud pouze přikázat správnímu orgánu vyřídit požadavek na vydání osvědčení.

To však pouze v případě, že se bude postup při vydání osvědčení řídit částí čtvrtou správního řádu. Mohou totiž existovat i hybridní formy řízení o osvědčení, v nichž je v případě nevydání osvědčení vydáváno zamítané správní rozhodnutí<sup>246</sup>. Dle mého názoru takové řízení (ať už před vydáním zamítavého správního rozhodnutí nebo poté) neztrácí povahu řízení podle

---

<sup>242</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 3 As 33/2006-84 ze dne 7. 11. 2007 a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 7 Aps 3/2008 – 98 ze dne 16.11.2010.

<sup>243</sup> Na rozdíl od Nejvyššího správního soudu dle rozsudku č.j. 5 Ans 4/2009 – 63 ze dne 22.1.2010.

<sup>244</sup> Srov. ustanovení § 155 odst. 2, 3 správního řádu.

<sup>245</sup> Srov. ustanovení § 15 odst. 1 správního řádu ve spojení s ustanovením § 154 odst. 1 správního řádu.

<sup>246</sup> Srov. rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 10 A 77/2011-78 ze dne 4.4.2013.

části čtvrté správního řádu (nejedná se totiž o řízení, jehož účelem by bylo vydání správního rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 67 odst. 1 správního řádu)<sup>247</sup>, pouze se na něho ve větší míře přiměřeně aplikují ustanovení části druhé správního řádu, a to od vydání zamítavého rozhodnutí, od kdy se bude řízení fakticky podobat správnímu řízení, a to včetně aplikace lhůt dle § 71 správního řádu na odvolací řízení.

V takových případech je přezkum zamítavého rozhodnutí zaručen prostřednictvím odvolání, které je ukončeno vydáním správního rozhodnutí, které může být přezkoumatelné v rámci řízení o žalobě na zrušení správního rozhodnutí.

Je jen těžko představitelné, aby bylo umožněno obejítí tohoto procesu tím, že soud nařídí správnímu orgánu v rámci řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti vydat osvědčení o určitém obsahu, čímž by mu znemožnil vydání zamítavého správního rozhodnutí. Proti nezákonnému či nesprávnému osvědčení se lze dle mého názoru za splnění stanovených podmínek bránit prostřednictvím žaloby proti nezákonnému zásahu<sup>248</sup>.

#### 2.3.3.4. Fikce vydání rozhodnutí nebo jiný právní důsledek nečinnosti

Ochranu proti nečinnosti správního orgánu se prostřednictvím žaloby na ochranu proti nečinnosti nelze domáhat v případě, kdy zákon spojuje s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek.

Soudní řád správní přepokládá situaci, kdy zvláštní právní předpis může s nečinností správního orgánu spojovat fikci vydání rozhodnutí. Toto ustanovení považuji za nadbytečné, jelikož pokud je s uplynutím určité lhůty spojeno vydání fiktivního rozhodnutí, ať už pozitivního nebo negativního, je tím zároveň ukončena nečinnost.

Z povahy věci vyplývá, že aby byl naplněn „jiný právní důsledek“, nemůže se jednat o jakýkoli důsledek ale o takový, který má za následek ukončení nečinnosti nebo alespoň je způsobilý nečinnost ukončit; nemůže se tedy jednat o důsledek, který nemá s nečinností správního orgánu nic společného.

#### 2.3.3.5. Lhůta k podání žaloby na ochranu proti nečinnosti

V ustanovení § 80 odst. 1 soudního řádu správního je stanovena jednorozhodná lhůta, v níž lze žalobu na ochranu proti nečinnosti podat. Lhůta se počítá ode dne, kdy marně proběhla lhůta pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení stanovená „zvláštním právním předpisem“ a pokud tato

---

<sup>247</sup> Srov. ustanovení § 9 správního řádu.

<sup>248</sup> Stejně jako proti nezákonnému sdělení – srov. odst. 41 usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 86/2010 ze dne 18.9.2012.

lhůta není stanovena, pak ode dne, kdy byl učiněn poslední úkon žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem vůči žalobci.

Problémem je, že v určitých případech bude obtížné určit, kdy lhůta v konkrétní věci uplynula. Pro potřeby uplynutí lhůty k podání žaloby je proto zapotřebí počítat s nejkratší myslitelnou lhůtou v řízení před správním orgánem a žalobu podat ještě před uplynutím jednoho roku od konce lhůty v řízení před správním orgánem.

Za nešťastné považuji i to, že je normována situace, kdy lhůta nebude zvláštním právním předpisem stanovena. Taková lhůta totiž stanovena vždy je a musí být, neboť lhůta v podobě povinnosti, aby byly věci vyřizovány „bez zbytečných průtahů“, je zakotvena přímo v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Nejsem pak zajedno s Nejvyšším správním soudem, který konec lhůty určený pojmem „bezodkladně“, ač nezpochybnuje, že lhůta může být tímto neurčitým právním pojmem vyjádřena, nepovažuje za pro svou neurčitost, z důvodu zachování právní jistoty účastníka řízení (v konkrétním případě plátce daně), za okamžik určující počátek plynutí jednorozční lhůty, a místo toho bere za počátek prekluzivní jednorozční lhůty poslední úkon žalobce vůči správnímu orgánu nebo naopak<sup>249</sup>. Přitom Nejvyšší správní soud odkazuje v rozsudku, v němž k tomuto závěru dospěl, na svůj rozsudek č.j. 4 As 19/2009-103 ze dne 30.1.2009, kde aplikaci takové lhůty (proti účastníkovi správního řízení) připouští.

Potíže ve výkladu pak dle mého názoru nemohou být důvodem pro neaplikování jakéhokoli právního pojmu a taková situace je dle mého názoru pohrdáním zákonodárcem. Je možné diskutovat o tom, zda by nebyl vhodný jiný způsob určení lhůty, který by dal účastníkovi správního řízení větší právní jistotu, ale to je možné jen de lege ferenda a takové představy se nemohou odrážet ve způsobu interpretace právní normy. Stejně jako správní orgán i účastník řízení může délku lhůty se zohledněním konkrétních skutkových okolností zjistit a případné nejasnosti ohledně délky lhůty mohou být následně předmětem sporu. Pokud lhůta existuje, nelze odmítnout aplikaci právní normy, jejíž hypotéza je naplněna právě v případě existence lhůty. I v případě, kdy je délka lhůty vyjádřena neurčitým právním pojmem, je tedy namísto od okamžiku jejího marného uplynutí, aplikovat jednorozční prekluzivní lhůtu.

Pokud je v případě nějakého řízení před správním orgánem zákonem vyloučeno použití správního řádu, a zároveň tento zákon nestanoví úpravu odpovídající základním zásadám vymezeným v ustanovení § 2 – 8 správního řádu, použijí se tyto základní zásady i přes takovou výlukou<sup>250</sup>. Aplikuje se tak i ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu, které normuje, že správní

<sup>249</sup> Srov. odst. 16 a 17 rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 2 Afs 79/2015-36 ze dne 2.7.2015.

<sup>250</sup> Srov. ustanovení § 177 odst. 1 správního řádu.

orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů, což je také lhůta, jako jakákoli jiná lhůta vyjádřená neurčitým právním pojmem (např. „bezodkladně“).

Kromě lhůty vyplývající z čl. 38 odst. 2 Listiny základních práva a svobod lze tudíž aplikovat přímo v takové situaci i tuto lhůtu<sup>251</sup>. Bylo by proto velmi raritní, kdyby k situaci, kdy není stanovena procesními předpisy žádná lhůta, došlo.

I pokud by k takové situaci došlo, pak posledním úkonem žalobce vůči správnímu orgánu či správního orgánu vůči žalobci je takový úkon, který procesní předpisy pro dané řízení nebo postup správního orgánu předpokládají. Proto se nebude jednat o úkony, které se sice týkají dané věci, ale procesní předpisy je nepřepokládají a nespojují s nimi žádné účinky (např. různé mimoprocesní dotazy, výzvy a přípisy)<sup>252</sup>. K těmto úkonům nebude patřit například ani žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, jelikož se jedná o jiné řízení vedené u jiného správního orgánu, které je podmínkou podání žaloby, nikoli okamžikem, od kterého plyne prekluzivní lhůta. Navíc tu by nebylo ani možné podat, jelikož podmínkou jejího podání je uplynutí lhůt k vydání rozhodnutí a pokud by takové lhůty nebylo, neposkytoval by správní řád žádný prostředek ochrany proti nečinnosti, žádný by nebylo možné využít a tudíž by jeho bezvýsledné vyčerpání nebylo podmínkou podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu.

V rozsudku č.j. 6Ans 5/2013-47 ze dne 26.6.2013 Nejvyšší správní soud dospěl k jinému závěru, a to že v případě neexistence lhůt pro vydání rozhodnutí lze, s ohledem na ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu, podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti ve lhůtě přiměřené a úkony v rámci tohoto řízení jsou i posledními úkony (v případě nečinnosti nadřízeného správního orgánu je posledním úkonem podání žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti). Ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu však nestanoví žádné zvláštní oprávnění k podání žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti, odkazuje pouze obecně na § 80 správního řádu, a žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podat nelze právě z důvodu, že podmínkou jejího podání je uplynutí lhůty k vydání rozhodnutí.

---

<sup>251</sup> Takový názor však nesdílí Nejvyšší správní soud v rozsudku č.j. 6 Ans 5/2013-47 ze dne 26.6.2013

<sup>252</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 8 Ans 3/2005-107 ze dne 12.6.2006: „Za takové úkony je třeba považovat procesní úkony účastníků řízení či správního orgánu ve správním řízení. Jde např. o návrh na zahájení řízení, vyjádření k podkladům rozhodnutí před jeho vydáním, odvolání proti rozhodnutí, předvolání dotyčného účastníka řízení k jednání, doručení rozhodnutí, vyrozumění o odvolání podaných dalšími účastníky řízení a pod. Takovýmto úkonem naopak není samotná urgence vyřízení, či sdělení správního orgánu, že má zato, že nejsou dány důvody, aby ve věci dále rozhodoval.“

### 2.3.3.6. Stav rozhodný pro rozhodnutí soudu

Na rozdíl žaloby na zrušení rozhodnutí správního orgánu, kde soud rozhoduje podle skutkového a právního stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu<sup>253</sup>, v případě žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu rozhoduje soud na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí.

To v praxi znamená, že aby bylo žalobě vyhověno, musí nečinnost trvat v době podání žaloby a nestačí, že žaloba by byla důvodná v okamžiku jejího podání.

Jiný režim je v případě podání kasační stížnosti proti rozhodnutí o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, kde předmětem není přímo postup správního orgánu (jeho nečinnost), ale zákonnost napadeného rozhodnutí<sup>254</sup>.

### 2.3.3.7. Vliv přerušení správního řízení na výsledek řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti

Pokud je správní řízení přerušeno, neběží lhůty a lhůta pro vydání správního rozhodnutí neskončí dříve, než 15 dnů ode dne, kdy přerušení řízení skončilo. Nicméně v případě žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, jsou tato pravidla do určité míry relativizována, neboť soud není správními rozhodnutími vázán<sup>255</sup>, pouze z nich vychází. To znamená, že pokud v řízení nevyjde nic jiného najevo, soud považuje správní rozhodnutí za správné.

Jelikož je řízení před správními soudy ovládáno zásadou projednací<sup>256</sup>, dle které je povinností účastníků řízení tvrdit rozhodující skutečnosti a navrhopat k nim důkazy<sup>257</sup>, může soud pouze k žalobní námitce přezkoumat zákonnost a správnost rozhodnutí o přerušení řízení, a pokud dojde k závěru o nezákonnosti rozhodnutí o přerušení řízení, k tomuto

---

<sup>253</sup> Srov. ustanovení § 75 odst. 1 soudního řádu správního.

<sup>254</sup> Srov. odst. 38 usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 7 Ans 10/2012-46 ze dne 14.1.2014, podle kterého je nutno, aby „*Nejvyšší správní soud respektoval vlastní smysl § 81 odst. 1 s. ř. s., totiž to, že rozhodující skutkový stav zjišťuje krajský soud ke dni svého rozhodnutí, zatímco Nejvyšší správní soud v rámci řízení o kasační stížnosti posuzuje, zda takovýto skutkový stav byl zjištěn správně. Poté vydané rozhodnutí správního orgánu už Nejvyšší správní soud nemůže brát v úvahu; byla-li tu nečinnost v době rozhodnutí krajského soudu, který žalobě nevyhověl, bude kasační stížnost důvodná a rozsudek krajského soudu je nutno zrušit.*“

<sup>255</sup> Srov. ustanovení § 52 odst. 2 soudního řádu správního: „*Soud je vázán rozhodnutím soudů o tom, že byl spáchán trestný čin a kdo jej spáchal, jakož i rozhodnutím soudu o osobním stavu. O jiných otázkách si soud učiní úsudek sám; je-li tu však rozhodnutí o nich, soud z něj vychází, popřípadě tam, kde o nich náleží rozhodovat soudy, může uložit účastníkům řízení, aby takové rozhodnutí vlastním návrhem vyvolal.*“

<sup>256</sup> Srov. ustanovení § 101 odst. 1 písm. a) a ustanovení § 120 občanského soudního řádu (aplikované skrze ustanovení § 64 soudního řádu správního).

<sup>257</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího soudu sp.zn. 29 Odo 1014/2003 ze dne 3.11.2005.

rozhodnutí nebude přihlížet<sup>258</sup>, tedy bude rozhodovat, jako by o přerušení řízení rozhodnuto nebylo.

V řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je tudíž možné účinky rozhodnutí o přerušení řízení zcela vynulovat. Při volbě procesní strategie (tj. zda námitku nezákonného přerušení řízení uplatnit) je důležité uvědomit si, že námitka může mít zcela zásadní vliv na délku lhůty pro vydání správního rozhodnutí.

Pokud bude žalobce s námitkou neúspěšný a v důsledku toho prostředky ochrany proti nečinnosti či žalobu na ochranu proti nečinnosti podá ještě před uplynutím lhůty pro vydání rozhodnutí, nebude se žalobou úspěšný. Pokud naopak bude žalobce se svou námitkou úspěšný, ale nepřizpůsobí tomu svůj postup před podáním žaloby, může se stát, že v důsledku toho uplyne před podáním žaloby jednoroční prekluzivní lhůta pro její podání.

#### 2.3.3.8. Pariční lhůta k vydání rozhodnutí

Přiměřená (pariční) lhůta stanovená k vydání rozhodnutí stanovená v rozsudku nesmí být delší, než lhůta stanovená zákonem pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení. Musí být přiměřená, což dle mého názoru znamená, že by soud měl lhůtu určit s ohledem na současný stav řízení (postup v něm) optikou pravidel stanovených pro vydání rozhodnutí či osvědčení. Pariční lhůta ve stejné délce, jakou činí lhůta dle norem ve správním řízení, by měla být stanovena pouze v případě, kdy správní orgán v řízení neučinil ničeho.

#### **2.3.4. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem**

Žalobu na ochranu před nezákonným zásahem může podat ten, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, byl proti němu přímo zaměřen nebo bylo proti němu přímo zasaženo. Touto žalobou se lze domáhat ochrany proti nezákonnému zásahu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný<sup>259</sup>. Žalovaným je správní orgán, který dle žalobních tvrzení zásah provedl<sup>260</sup>. Žalobu lze podat v subjektivní lhůtě dvou měsíců od okamžiku, kdy se žalobce o nezákonném zásahu dozvěděl a v objektivní lhůtě dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo<sup>261</sup>.

Ustanovení § 85 soudního řádu správního pak zakotvuje subsidiaritu žaloby, pokud je možné domáhat se ochrany nebo nápravy jinými právními prostředky, což neplatí pokud se

---

<sup>258</sup> Srov. odst. 48 usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 7Ans 10/2012 - 46 ze dne 14.01.2014: „v řízení o nečinnosti žalobě je skutečnost, že řízení bylo přerušeno, skutkovou okolností, k žalobní námitce plně podléhající kognici správního soudu jako součást zjišťovaného skutkového stavu.“

<sup>259</sup> Srov. ustanovení § 83 soudního řádu správního.

<sup>260</sup> Srov. ustanovení § 83 soudního řádu správního

<sup>261</sup> Srov. ustanovení § 84 odst. 1 soudního řádu správního

žalobce domáhá pouze určení, že zásah byl nezákonný. Subsidiarita se týká jak jiných prostředků v rámci správního soudnictví<sup>262</sup>, tak prostředků dostupných v řízení před správními orgány.

Soud rozhoduje na základě skutkového a právního stavu, který tu je v době jeho rozhodování, s výjimkou určení, že byl zásah nezákonný, o čemž rozhoduje dle stavu v době zásahu<sup>263</sup>. Soud rozsudkem určí, že zásah byl nezákonný a pokud zásah trvá nebo hrozí jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování práva žalobce pokračoval a přikáže mu, pokud je to možné, aby obnovil stav před zásahem<sup>264</sup>. Není-li žaloba důvodná, soud ji zamítne<sup>265</sup>.

Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je žaloba, která by měla řešit situace, které nejsou řešitelné žalobou na ochranu proti nečinnosti ani žalobou na zrušení rozhodnutí. Tato žaloba je dle mého názoru nepoužitelná pro případ nezákonného rozhodnutí (které není rozhodnutím ve smyslu § 65 a násl. soudního řádu správního), pokud má správní orgán povinnost rozhodnout a má na výběr mezi více variantami rozhodnutí, neboť povinnost správních orgánů se týká rozhodnutí věci, nikoli určitého způsobu rozhodnutí a pokud by měl v rámci zásahové žaloby správní soud de facto správnímu orgánu přikazovat, jak má rozhodnout, suploval by jeho činnost a správní řízení by se tak fakticky přesunulo ke správnímu soudu.

Soud by navíc v takovém případě nařizoval vydat rozhodnutí odlišné od rozhodnutí již vydaného, aniž by předchozí rozhodnutí zrušil, což je také nežádoucí a pouze to ukazuje na to, že na tyto případy není zásahová žaloba určena. Zásahová žaloba je proto dle mého názoru použitelná tam, kde je povinností správního orgánu provést určitou faktickou činností a v případě neprovedení této činnosti nemá povinnost vydat (tj. předat k doručení osobě, do jejichž práv se zasahuje) nevyhovující správní akt, který by měl za následek ukončení nečinnosti, nebo nejsou-li splněny podmínky pro učinění určitého úkonu, kterým bylo zasaženo do práv účastníka řízení.

Nelze se proto například touto žalobou domáhat, aby v řízení o stížnosti dle ustanovení § 16a odst. 1 písm. b), c) zákona o svobodném přístupu k informacím, vydal nadřízený orgán rozhodnutí (které není rozhodnutím ve smyslu § 65 soudního řádu správního) o konkrétním obsahu (s konkrétním výrokem).

---

<sup>262</sup> Srov. odst. 42 rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 7As 155/2015-160 ze dne 21.11.2017.

<sup>263</sup> Srov. ustanovení § 87 odst. 1 soudního řádu správního.

<sup>264</sup> Srov. ustanovení § 87 odst. 2 soudního řádu správního.

<sup>265</sup> Srov. ustanovení § 87 odst. 3 soudního řádu správního.



Lze se naopak domáhat, aby v tomto nebo i v jiném řízení učinil správní orgán jiný úkon, proti jejímuž neučinění nelze využít obranu jinými prostředky. Tato žaloba totiž neslouží pouze na ochranu proti konání, ale i proti opomenutí<sup>266</sup>.

Typicky se může jednat například o předání spisu nadřízenému správnímu orgánu dle ustanovení § 88 odst. 1 správního řádu nebo o doručení vydaného rozhodnutí (je-li více účastníků řízení a rozhodnutí bylo řádně předáno k doručení jednomu z nich, ale jinému nikoli).

V souladu s mým výše uvedeným zobecněným názorem se lze domáhat i poskytnutí informací v případě, kdy jsou splněny podmínky pro jejich poskytnutí dle ustanovení § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím a žádost byla podle tohoto ustanovení odložena, neboť odložení žádosti v okamžiku, kdy k tomu nejsou splněny podmínky, je pouze vnitřní úkon správního orgánu, který nemá za následek ukončení nečinnosti a nezákonný zásah tedy bude spočívat v neposkytnutí informací ve lhůtě k tomu určené (tj. bez zbytečného odkladu po zaplacení požadované úhrady).

#### **2.4. Zákon o svobodném přístupu k informacím**

Zcela odlišnou konstrukci prostředků ochrany proti nečinnosti, než obsahuje správní řád, obsahuje zákon o svobodném přístupu k informacím. Z důvodu specifčnosti této právní úpravy se speciálně touto úpravou budu v této práci rovněž zabývat.

Specifčnost řízení podle zákona o svobodném přístupu k informacím je dána také tím, že tento až na výjimku vylučuje použití správního řádu. Použití správního řádu vylučuje ustanovení § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, který určuje i výjimky, kdy se správní řád použije. Těmito výjimkami jsou:

- ustanovení o základních zásadách činnosti správních orgánů (tato výjimka je však uvedena nadbytečně, jelikož vyplývá již z ustanovení § 177 odst. 1 správního řádu),
- ustanovení o ochraně před nečinností,
- ustanovení § 178 správního řádu (normující, kdo je nadřízeným správním orgánem),
- rozhodnutí o odmítnutí žádosti,
- odvolací řízení,
- v řízení o stížnosti normy upravující počítání lhůt, doručování a náklady řízení.

---

<sup>266</sup> JEMELKA, Luboš, PODHRÁZKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel, ZAVŘELOVÁ, Jitka, BOHDALO, David, ŠURÁNEK, Petr. *Soudní řád správní: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony, s. 703. ISBN 978-80-7400-498-8.

Z výše uvedeného vyplývá, že řízení podle zákona o svobodném přístupu k informacím v zásadě není správním řízením, ale řízením svého druhu, ve kterém se v některých situacích postupuje podle ustanovení správního řádu vztahující se na správní řízení.

Řízení je možné zahájit na ex offo<sup>267</sup> nebo na žádost<sup>268</sup>. V případě informací poskytnutých ex offo se žádné formální řízení nevede a prvním úkonem povinného subjektu je zveřejnění informací předepsaných zákonem. S ohledem na ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu tak musí učinit bez zbytečného odkladu poté, kdy tak může učinit. Jelikož se však nejedná o řízení, kde by byl jakýkoli účastník, nemůže se nikdo domáhat zveřejnění informací.

Pokud je podána perfektní žádost o poskytnutí informací (obsahující veškeré náležitosti, srozumitelná a vztahující se k působnosti povinného subjektu<sup>269</sup>), je povinný subjekt povinen vyřídit žádost ve lhůtě nejpozději 15 dnů.

Vyřízením žádosti se myslí poskytnutí informace, vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti<sup>270</sup> nebo sdělení údajů umožňujících vyhledání a získání zveřejněné informace<sup>271</sup>. Uvedená lhůta se dále vztahuje na předložení konečné licenční smlouvy, je-li jí zapotřebí<sup>272</sup>. Tuto lhůtu může povinný subjekt prodloužit až o deset dnů, pokud se naplní některý z důvodů dle § 14 odst. 7 zákona o svobodném přístupu k informacím a před uplynutím lhůty pro poskytnutí informace je o tom žadatel informován.

Uvedené lhůty jsou, stejně jako je tomu v případě správního řádu, lhůty nepřekročitelné, s ohledem na ústavní zásadu vyřizování věcí bez zbytečných průtahů, a skutečná délka lhůty k vyřízení žádosti se může tudíž s ohledem na konkrétní okolnosti lišit.

Je dán ještě speciální důvod pro odmítnutí žádosti, a to je-li žádost nesrozumitelná, není zřejmé, jaká informace je požadována, nebo je formulována příliš obecně a žadatel neupřesní žádost ani do 30 dnů ode dne doručení výzvy k jejímu upřesnění.

Je třeba dále poukázat na oprávnění povinného subjektu odložit žádost v několika situacích, a to:

- brání-li vyřízení žádosti nedostatek údajů o žadateli a žadatel nevyhověl výzvě k doplnění žádosti (na vyzvání žadatele má povinný subjekt lhůtu 7 dnů) ani do 30 dnů ode dne jejího doručení<sup>273</sup>,

---

<sup>267</sup> Tzv. poskytnutí informací zveřejněním dle § 4b zákona o svobodném přístupu k informacím.

<sup>268</sup> Srov. ustanovení § 4a odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.

<sup>269</sup> Srov. ustanovení § 13 a 14 zákona o svobodném přístupu k informacím.

<sup>270</sup> Srov. ustanovení § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, podle kterého se žádost odmítá vždy, pokud je zde důvod znemožňující žádosti vyhovět a žádost se neodkládá.

<sup>271</sup> Srov. ustanovení § 6 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.

<sup>272</sup> Srov. ustanovení § 14 odst. 5 písm. d) zákona o svobodném přístupu k informacím.

<sup>273</sup> Srov. ustanovení § 14 odst. 5 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím.

- nevztahují-li požadované informace se k působnosti povinného subjektu<sup>274</sup> a
- nezaplátil-li žadatel požadovanou úhradu za poskytnutí informací do 60 dnů ode dne jejího oznámení<sup>275</sup>.

Co se týká okamžiku, kdy je žádost vyřízena, vyjadřuje zákon o svobodném přístupu k informacím tento okamžik dvěma různými variantami. Může to být poskytnutí (informace) nebo vydání (rozhodnutí o odmítnutí žádosti).

#### **2.4.1. Nastoupení předvídaných účinků písemností ve vztahu k jejich adresátovi**

Obdobným způsobem jako v případě poskytnutí informace je povinnost povinného subjektu učinit úkon vázána například v případě „oznámení“ požadavku úhrady za poskytnutí informací<sup>276</sup> nebo „předložení“ konečné licenční nabídky.

Jelikož se na rozhodnutí o odmítnutí žádosti vztahuje správní řád, má vydání rozhodnutí nepochybně stejný význam, jaký mu přisuzuje správní řád, tedy předání stejnopisu písemného vyhotovení k doručení. Odlišným způsobem je vyjádřena povinnost ve vztahu k dalšímu způsobu vyřízení žádosti. Poskytnutí (obdobně jako oznámení či předložení) nemůže být dle mého názoru okamžik, kdy je určitá listina vytvořena nebo odeslána. To zcela zřejmě odporuje jazykovému výkladu, neboť „poskytnutí“ je již dokončený stav a tento termín nelze vyložit způsobem, že by se mělo jednat o úkon směřující k „poskytnutí“. Výše uvedené termíny označují situaci, kdy se určitá osoba s písemností seznámí, neboli vejde do jeho znalosti. Přesto podle rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu<sup>277</sup> je okamžik „poskytnutí informace“ totožný, jako okamžik „vydání rozhodnutí“, jedná se tedy pokaždé o předání písemnosti k doručení. To odůvodnil tím, že

- z jazykového výkladu vyplývá, že zákonodárce neměl v úmyslu stanovit podmínky vzniku fikce negativního rozhodnutí pro obě v úvahu připadající varianty rozdílně (judikát se vztahoval k předchozí právní úpravě, kdy zákon o svobodném přístupu k informacím obsahoval institut fiktivního rozhodnutí v případě neposkytnutí informací či nevydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti ve lhůtě – tento argument se vztahuje i na současnou právní úpravu, jak výslovně uvedl Nejvyšší správní soud v odst. 40 rozsudku č.j. 7As 300/2016 - 21 ze dne 29.6.2017: *„Rozšířený senát jednoznačně určil, že informace byly poskytnuty v zákonem stanovené lhůtě, pokud byly nejpozději v poslední den lhůty v písemné podobě alespoň předány k doručení.*

<sup>274</sup> Srov. ustanovení § 14 odst. 5 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím.

<sup>275</sup> Srov. ustanovení § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím.

<sup>276</sup> Srov. ustanovení § 17 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím.

<sup>277</sup> Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 4 As 55/2007 - 84 ze dne 28.4.2009.

*Nevyplyvá-li to výslovně z textu zákona, nelze na jednotlivé instituty pohlížet izolovaně, ale vždy tak, aby tvořily jednotný logicky nerozporný celek.“),*

- *„po povinném subjektu nebylo lze spravedlivě požadovat, aby kromě odeslání informací tyto v zákonné lhůtě i doručil, neboť samotný akt doručení je již vázán na skutečnosti objektivně časově neurčitelné, počínáním povinného neovlivnitelné a často i závislé na konání osoby, které je doručováno“.*

Žádný argument však nepovažuji za relevantní. I přes to, že fikce negativního rozhodnutí dnes již v zákoně o svobodném přístupu k informacím neexistuje, souhlasím s tím, že argumenty platící pro předchozí znění zákona o svobodném přístupu k informacím musí platit i v současnosti. Stejně jako již neexistuje fikce negativního rozhodnutí, neexistuje ani výkladové pravidlo, ze kterého by bylo možné dovodit, že okamžik, kdy je v případě dvou odlišných úkonů správního orgánu ukončena nečinnost, musel být stanoven stejně. Pokud takový okamžik není dán stejně, není dán žádný rozpor a z ničeho ani nelze dovodit úmysl zákonodárce (rozhodně ne z jazykového výkladu, jak zmateně uvádí Nejvyšší správní soud), že by tomu tak mělo být (a Nejvyšší správní soud neuvádí, jak úmysl zákonodárce dovodil).

To, že ve správním právu není zvykem, aby okamžik, na který je vázáno splnění určité povinnosti v řízení správním orgánem, byl vázán na jiný okamžik, než odeslání písemnosti, nevylučuje, aby to zákonodárce upravil odlišně. Není žádný rozpor v tom, pokud je nečinnost povinného subjektu ukončena poskytnutím informací, vydáním rozhodnutí nebo předložením konečné licenční nabídky. Možný důvod, proč zákonodárce stanovil okamžik v případě odlišných úkonů odlišně je, že mezi nimi je rozhodnutí o odmítnutí žádosti jako jediné formalizovaným aktem, u kterého se předpokládá delší doba vyhotovení, a proto stačí tuto písemnost v dané lhůtě předat k doručení.

V tomto kontextu je zajímavý argument Nejvyššího správního soudu v odst. 35 rozsudku č.j. 7As 300/2016 - 21 ze dne 29.6.2017, kde na jednu stranu uvádí, že pokud by *„zákonodárce zamýšlel vázat oprávnění požadovat po žadateli úhradu nákladů na dodržení shora specifikované lhůty, zřetelně by to vyjádřil“*, na stranu druhou stejnou zřetelnost nevyžaduje v případě okamžiku poskytnutí informace. Selektivní argumentace je z toho zřejmá. Pokud by totiž zákonodárce jako okamžik, kterým je povinnost splněna, myslel vypravení písemnosti s požadovanými informacemi k doručení (např. i obratem „vydání informací“ nebo „odeslání informací“, který je použit v ustanovení § 17 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím), jistě by to zřetelně vyjádřil a nikoli slovem, které vůbec neodpovídá interpretaci Nejvyššího správního soudu.

Povinný subjekt by měl skutečně velmi složité písemnost, v níž informace poskytuje, doručit, neboť by mohl jen těžko ovlivnit její převzetí. Nicméně zde Nejvyšší správní soud přehlédl, že povinnost písemnost ve lhůtě doručit v zákoně o svobodném přístupu k informacím není a nedá se ani dovést z termínů „poskytne“ nebo „předloží“.

Zákon o svobodném přístupu k informacím nijak neupravuje běh lhůt nebo doručování při vyřizování žádosti. Za situace, kdy je v ustanovení § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím použití správního řádu ve fázi samotného vyřizování žádosti vyloučeno, vzniká zde právní mezera, kterou je nutné překlenout. Takovou mezeru je nutné překlenout za pomoci obecných pravidel upravených pro běh lhůt a doručování v občanském zákoníku, což vyplývá z teorie veřejného práva jako práva zvláštního ve vztahu k právu soukromému, kterou zastává i Nejvyšší správní soud (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2As 88/2006-56 ze dne 22.8.2007: *„Nejvyšší správní soud vychází z teze, že veřejné a soukromé právo v moderní společnosti nejsou dva světy oddělené „čínskou zdí“, v nichž by platila zcela a principiálně odlišná pravidla, nýbrž dvě sféry jednoho ve své podstatě jednotného a uceleného právního řádu. Vztah soukromého a veřejného práva chápe Nejvyšší správní soud v souladu s převažujícími doktrinárními trendy poslední doby (viz např. Maurer: Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. vyd., C. H. Beck, München 2004, str. 47 - 51, Hendrych a kol.: Správní právo. Obecná část, 6. vyd., C. H. Beck, Praha 2006, str. 21 - 25) jako vztah obecného a zvláštního práva. Jinak řečeno, soukromé právo upravuje práva a povinnosti subjektů práv bez ohledu na jejich specifickou povahu z hlediska jejich role při výkonu veřejné moci (v tomto smyslu má v právu soukromém stát stejné postavení jako kterákoli jiná právnická či fyzická osoba); oproti tomu veřejnoprávními je taková podmnožina množiny všech právních vztahů, která je charakterizována tím, že v daném právním vztahu je alespoň jeden z je ho subjektů vykonavatelem veřejné moci. Teorie veřejného práva jako zvláštního práva k „obecnému“ právu soukromému pak je v praxi cenná jednak tím, že – zejména při zapojení dílčích komponent dalších teorií rozlišení obou základních sfér práva (zájmové, subordináční, organické v její původní podobě) – dokáže normy veřejného a soukromého práva od sebe vcelku efektivně a jednoznačně rozlišit, jednak tím, že umožňuje „subsidiárně“ použít i ve veřejném právu normy práva soukromého tam, kde veřejnoprávní úprava chybí či je kusá a kde nelze dospět k rozumnému závěru, že absence či kusost úpravy má svůj samostatný smysl a účel (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.9.2006, č.j. 2 As 50/2005 - 53, publikovaný pod č. 1034/2007 Sb. NSS).“*

Na běh lhůty dle ustanovení § 14 odst. 5 písm. d) zákona o svobodném přístupu k informacím se tak užijí pravidla obsažená v ustanovení § 601 - § 608 zákona č. 89/2012 Sb.,

občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů<sup>278</sup>. Jelikož se však jedná o právní jednání vůči nepřítomné osobě, **lze za okamžik poskytnutí informací či předložení konečné licenční nabídky v souladu s občanským zákoníkem považovat dojití oznámení jako projev vůle povinného subjektu** ve smyslu ustanovení § 570 a násl. občanského zákoníku<sup>279</sup>.

V souladu s ustálenou judikaturou projev vůle dojde tehdy, kdy měl adresát objektivně možnost se s písemností seznámit. Takovým okamžikem může být v souladu s ustálenou judikaturou jak faktické doručení, tak i pouhé vhození oznámení o uložení zásilky do poštovní schránky.

Není tudíž pravdou, že by nebylo možné spravedlivě po povinném subjektu požadovat i doručení písemnosti. Na jakou adresu doručovat má povinný subjekt ví (jedná se o jednu z náležitostí žádosti<sup>280</sup>) a je pak pouze na něm, aby písemnost odeslal včas s a k tomu zvolil vhodný způsob doručování (může doručovat i vlastními silami, nemusí k tomu používat třetí subjekty – to je pak jen jeho riziko).

Výklad Nejvyššího správního soudu porušuje i ústavní zásadu rovnosti, neboť z něho vyplývá, že to co platí tradičně v soukromém právu pro všechny fyzické i právnické osoby (z nichž některé právnické osoby jsou většími institucemi se složitější organizační strukturou, než jakýkoli povinný subjekt v České republice), nemůže platit pro povinné subjekty (z nichž některé jsou rovněž právnické osoby). Pro příklad lze uvést, že dobu právě patnácti dnů má poškozený na uplatnění škody dle § 2945 odst. 2 občanského zákoníku<sup>281</sup>, přičemž pokud bude poškozený vznik škody oznamovat písemně, bude záležet, zda do patnácti dnů písemnost škůdci došla, nikoli zda byla v této době odeslána. Zde bych si vypůjčil názor JUDr. Josefa Baxy z odlišného stanoviska proti usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 8Ans

---

<sup>278</sup> Dále jen „občanský zákoník“.

<sup>279</sup> Srov. k tomu aplikovatelnou judikaturu týkající se předchozího občanského zákoníku (zákona č. 40/1964 Sb., ve znění pozdějších předpisů) – usnesení Nejvyššího soudu sp.zn. 26Cdo 1239/2016 ze dne 1.7.2016: „účinnost adresných jednostranných hmotněprávních úkonů v režimu občanského zákoníku předpokládá, že projev vůle dojde, resp. je doručen adresátovi, tj. že se dostane do sféry jeho dispozice (§ 45 odst. 1 obč. zák.). Slovním spojením dostane do sféry jeho dispozice je třeba rozumět konkrétní možnost nepřítomné osoby seznámit se s jí adresovaným právním úkonem. Právní teorie i soudní praxe takovou možnost chápe nejen samotné převzetí písemného hmotněprávního úkonu adresátem, ale i ty případy, kdy doručením dopisu či telegramu, obsahujícího projev vůle, do bytu adresáta či do jeho poštovní schránky popřípadě i vhozením oznámení do poštovní schránky o uložení takové zásilky, nabyl adresát hmotněprávního úkonu objektivní příležitost seznámit se s obsahem zásilky. Přitom není nezbytné, aby se adresát skutečně seznámil s obsahem hmotněprávního úkonu, dostačuje, že měl objektivně příležitost tak učinit (srov. např. rozsudky Nejvyššího soudu z 15. ledna 2004, sp. zn. 32 Odo 442/2003, z 29. června 2004, sp. zn. 28 Cdo 72/2004, a z 16. března 2005, sp. zn. 26 Cdo 864/2004). V případě, že jednostranný hmotněprávní úkon je doručován prostřednictvím držitele poštovní licence, má pak adresát objektivní příležitost seznámit se s jeho obsahem, zdržuje-li se v místě, kde je mu doručováno (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze 17. dubna 2013, sp. zn. 26 Cdo 441/2012).“

<sup>280</sup> Srov. ustanovení § 14 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím.

<sup>281</sup> Srov. „Neuplatní-li se právo na náhradu škody u provozovatele bez zbytečného odkladu, soud je nepřizná, pokud provozovatel namítne, že právo nebylo uplatněno včas. Nejpozději lze právo na náhradu škody uplatnit do patnácti dnů po dni, kdy se poškozený o škodě musel dozvědět.“

2/2012 – 278 ze dne 20.5.2014, kde uvedl, byť v jiné souvislosti: „Nemůže být rozdílu, jestli správní řízení probíhá na obecním úřadu, krajském úřadu, ministerstvu či jiném početném a notně zbyrokratizovaném ústředním správním úřadu. Tím spíše, že ve všech případech platí stejné procesní předpisy, a to nejen jejich konkrétní ustanovení, nýbrž zejména jejich základní principy.“

Předání písemnosti k doručení jako okamžik, kdy dojde ke splnění povinnosti povinného subjektu ve vztahu k určitému úkonu, dovozuje Nejvyšší správní soud i u oznámení požadavku úhrady dle ustanovení § 17 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím<sup>282</sup>.

Podle stejné logiky by se tudíž například i ustanovení § 14 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím<sup>283</sup> muselo vykládat tak, že řízení je zahájeno dnem odeslání žádosti povinnému subjektu, neboť pokud okamžikem oznámení určité skutečnosti (či poskytnutí informací) je odeslání oznámení (či odeslání informací), pak obdržáním žádosti musí být rovněž odeslání žádosti. I proto je dle mého názoru výklad Nejvyššího správního soudu zcela neudržitelný.

#### **2.4.2. Stížnost na postup povinného subjektu**

Zákon o svobodném přístupu k informacím je zajímavý zejména z důvodu, že v § 16a obsahuje vlastní prostředek ochrany proti nečinnosti, který se od pojetí prostředků ochrany před nečinností dle správního řádu zásadně odlišuje. Jedná se o stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace. Tu může podat žadatel, který

- nesouhlasí s poskytnutím informace odkazem na zveřejněnou informaci<sup>284</sup>,
- kterému po uplynutí lhůty pro poskytnutí informací nebyla informace poskytnuta, nebylo rozhodnuto o odmítnutí žádosti, ani nebyla předložena konečná licenční nabídka<sup>285</sup>,
- kterému byla informace poskytnuta částečně, aniž by bylo o zbytku žádosti vydáno rozhodnutí o odmítnutí<sup>286</sup>,
- který nesouhlasí s výši požadované úhrady za poskytnutí informací nebo odměny za oprávnění užít informací<sup>287</sup>.

<sup>282</sup> Srov. odst. 39 rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 7As 300/2016 - 21 ze dne 29.6.2017.

<sup>283</sup> Srov. „Žádost je podána dnem, kdy ji obdržel povinný subjekt.“

<sup>284</sup> Srov. ustanovení § 16a odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím.

<sup>285</sup> Srov. ustanovení § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím.

<sup>286</sup> Srov. ustanovení § 16a odst. 1 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím.

<sup>287</sup> Srov. ustanovení § 16a odst. 1 písm. d) zákona o svobodném přístupu k informacím.

Lhůta k podání stížnosti je 30 dnů od chvíle, kdy nastaly skutečnosti uvedené v § 16a odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím a rozhoduje o ní nadřízený orgán<sup>288</sup>, pokud svůj nesprávný postup nenapraví v rámci autoremedury sám povinný subjekt<sup>289</sup>.

Lhůta pro podání stížnosti je 30 dnů od okamžiku, kdy nastanou skutečnosti uvedené v ustanovení § 16a odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím. Účelem této lhůty je časově omezit možnost, kdy lze stížnost podat. A contrario tedy mimo tuto lhůtu nelze stížnost podat a tudíž v takovém případě nevznikne povinnost o stížnosti rozhodnout. Stejný názor je uveden i v komentářové literatuře<sup>290</sup>.

Nesouhlasím však s jedním z argumentů dovozující prekluzivní charakter této lhůty, podle kterého je těžko akceptovatelné, aby si bylo možné na postup povinného subjektu stěžovat neomezeně dlouhou dobu. Pokud nezanikne nárok, kterého se lze domáhat stížností, nevidím jako neakceptovatelné, pokud na jeho vymození existuje prostředek ochrany. Ostatně podání žádosti na uplatnění opatření proti nečinnosti rovněž není limitováno žádnou lhůtou, což akceptováno být musí.

Souhlasím však s tím, že pokud je lhůta stanovena, musí mít svůj smysl a nelze jí upírat jakékoli účinky. Lhůtu však není možné aplikovat v případě, kdy se dostane řízení opětovně zpět do fáze podobné zahájenému řízení, tj. v případě po zrušení předchozího rozhodnutí povinného subjektu. Stále lze sice použít stížnost, protože aplikace tohoto procesního prostředku je pro žadatele výhodná (budeme-li považovat stížnost za prostředek, který není systémově neúčinný a efektivnější než soudní ochrana), nicméně výhodnost aplikace třicetidenní lhůty pro žadatele již není, tudíž ji není možné aplikovat.

Ostatně k takovému závěru o neaplikování třicetidenní lhůty pro podání stížnosti v případě zrušení předchozího rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti dospěl i Ústavní soud v nálezu sp.zn. IV. ÚS 746/15 ze dne 25.2.2016, přičemž tento právní názor je obecně závazný.

Na tomto nálezu však lze dobře demonstrovat zacházení Nejvyššího správního soudu s judikaturou, resp. s tím, jak přistupuje k účastníkům, když byl schopen nerespektovat předchozí nálezy Ústavního soudu s tím, že v daném případě byly natolik odlišné skutkové okolnosti, které předchozí nálezy neumožňovaly aplikovat. Tento „zásadní“ rozdíl měl dle Nejvyššího správního soudu spočívat v tom, že zatímco v dřívějším případě došlo ke zrušení

---

<sup>288</sup> Srov. ustanovení § 16a odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím.

<sup>289</sup> Srov. ustanovení § 16a odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím.

<sup>290</sup> FUREK, Adam, Lukáš ROTHANZL a Tomáš JIROVEC. *Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář*. Vydání první. V Praze: C.H. Beck, 2016, s. 927. ISBN 807400273X.



odmítavého rozhodnutí soudem, v posléze řešeném případě odmítavé rozhodnutí zrušil odvolací orgán. Tento rozdíl nemůže dle mého názoru nikdo ani na okamžik považovat za takový, který by odůvodňoval neaplikování nálezu Ústavního soudu, natož pak tříčlenný senát soudců Nejvyššího správního soudu. Z toho je zřejmé, že Nejvyššímu správnímu soudu častokrát nejde pouze o správnou aplikaci práva.

O stížnosti podle ustanovení § 16 odst. 1 písm. a), b), c) může nadřízený orgán rozhodnout tak, že

- postup povinného subjektu potvrdí,
- přikáže povinnému subjektu ve lhůtě ne delší patnácti dnů žádost vyřídit, případně předložit konečnou licenční nabídku,
- usnesením převezme věc a sám poskytne informaci nebo rozhodnout o odmítnutí žádosti, pokud nemá informaci poskytnout územní samosprávný celek při výkonu samostatné působnosti<sup>291</sup>.

V případě stížnosti podle ustanovení § 16a odst. 1 písm. d) zákona o svobodném přístupu k informacím může nadřízený orgán rozhodnout tak, že

- výši úhrady nebo odměny potvrdí,
- výši úhrady nebo odměny sníží (tento postup nelze použít vůči územnímu samosprávnému orgánu při výkonu jeho samostatné působnosti) nebo
- přikáže povinnému subjektu, aby ve lhůtě ne delší patnácti dnů zjednal nápravu (pokud se jedná o územní samosprávný celek při výkonu samostatné působnosti)<sup>292</sup>.

O stížnosti je nadřízený orgán povinen rozhodnout do patnácti dnů ode dne, kdy je mu předložena.

Pokud nadřízený orgán přikáže povinnému subjektu, aby žádost v určité lhůtě vyřídil, je takové rozhodnutí dle mého názoru exekučním titulem a povinnost v něm stanovená může být tudíž vynucena exekučně.

Odlišný názor zaujal Nejvyšší soud v rozsudku sp.zn. 20 Cdo 3922/2009 ze dne 19.10.2011, dle kterého uložení povinnosti vyřídit žádost není dostatečně konkrétní na to, aby bylo rozhodnutí materiálně vykonatelné.

Avšak pokud je povinnému subjektu přikázáno, aby žádost vyřídil, znamená to, že musí poskytnout informaci nebo (částečně) odmítnout žádost. Tímto je tak povinnému subjektu uložena povinnost ukončit řízení jedním z těchto dvou úkonů, což je dle mého názoru zcela konkrétní stanovení povinnosti.

---

<sup>291</sup> Srov. § 16a odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím.

<sup>292</sup> Srov. ustanovení § 16a odst. 7 zákona o svobodném přístupu k informacím.

Uvedený názor Nejvyššího soudu je nadto nutné odmítnout už i z toho důvodu, že podle stejné logiky by materiálně vykonatelné nebylo ani rozhodnutí soudu v řízení na ochranu proti nečinnosti správního orgánu o povinnosti správního orgánu vydat rozhodnutí, jelikož v něm také není uvedeno, jaké rozhodnutí má být konkrétně vydáno. Přesto se tato soudní rozhodnutí zcela běžně exekučně vykonávají a nezaznamenal jsem v tomto směru ani spory ohledně toho, zda vykonatelná jsou.

Rozhodnutí, kterým je správnímu orgánu stanovena povinnost rozhodnout nebo vydat rozhodnutí, ať už se jedná o opatření podle ustanovení § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu nebo o stížnosti podle ustanovení § 16a odst. 6 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím, či vyhovující rozsudek v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti nebo v řízení na ochranu před nezákonným zásahem. Rozsudky správních soudů soudu jsou vykonatelné v řízení o výkon rozhodnutí dle části šesté občanského soudního řádu<sup>293</sup> nebo v exekučním řízení podle exekučního řádu<sup>294</sup>. Správní rozhodnutí se nemohou s ohledem na ustanovení § 274 odst. 1 občanského soudního řádu vykonávat v řízení o výkon rozhodnutí podle občanského soudního řádu, mohou se však vykonávat v exekučním řízení<sup>295</sup>. Rozhodnutí správních orgánů lze navíc vykonat v řízení pod hlavy 11 části II. správního řádu.

Orgán rozhodující o výkonu rozhodnutí bude kromě vykonatelnosti exekučního titulu zkoumat rovněž skutečnost, zda povinnost jím uložená nadále trvá, tj. zda již došlo ke splnění uložené povinnosti. Vzhledem k tomu, že se jedná o nepeněžité plnění, které musí vykonat výhradně správní orgán, lze provést exekuci výhradně ukládáním donucovacích pokut a tímto způsobem donutit správní orgán, aby splnil svou povinnost. Orgánu rozhodujícím v exekučním řízení logicky nepřísluší přezkoumávat, zda byl exekuční titul vydán po právu.

#### 2.4.2.1. Stížnost v případě nečinnosti povinného subjektu

Z výše uvedeného vyplývá, že stížnost podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím není výhradně prostředkem ochrany proti nečinnosti. Stížnost lze totiž podat z několika důvodů a hned prvním důvodem je nesouhlas s vyřízením žádosti sdělením odkazu na zveřejněnou informaci, kdy má stížnost charakter opravného prostředku.

Jelikož však poskytnutí informace není rozhodnutím ani jiným úkonem správního orgánu, který by mohl být pro kohokoli závazný, není nutné cokoli rušit a v případě nesprávného postupu tudíž může nadřízený orgán povinnému subjektu přikázat, aby žádost

---

<sup>293</sup> Srov. ustanovení § 274 odst. 1 písm. b) občanského soudního řádu.

<sup>294</sup> Srov. ustanovení § 40 odst. 1 písm. a) exekučního řádu.

<sup>295</sup> Srov. ustanovení § 40 odst. 1 písm. e) exekučního řádu.

vyřídil nebo může převzít věc a sám poskytnout informaci. Z toho je zřejmé, že poskytnutí informace nesprávným (nezákonným) způsobem (odkazem na zveřejněnou informaci, pokud k tomu nejsou splněny podmínky) není vyřízením žádosti.

Stížnost lze podat i v případě, pokud nebyla v patnáctidenní lhůtě poskytnuta informace nebo předložena konečná licenční nabídka a nebylo ani vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti. V takovém případě se již jedná o prostředek na ochranu před nečinností, kterým se lze domáhat, aby byla informace poskytnuta, předložena konečná licenční nabídka, nebo aby bylo rozhodnuto o odmítnutí žádosti. To jsou právě tři varianty, které je povinný subjekt povinen učinit v patnáctidenní či prodloužené lhůtě. Jako předběžnou otázku v řízení o stížnosti si přitom musí nadřízený orgán posoudit, zda skutečně povinnost učinit jeden z těchto třech úkonů povinnému subjektu vznikla (nikoli však který – to není účelem řízení na ochranu před nečinností), tedy zda nemá povinný subjekt povinnost žádost odložit (z důvodů vad v zákoně vyjmenovaných).

Tuto úvahu musí nadřízený orgán učinit i v případě, kdy byla povinným subjektem žádost již odložena, jelikož odložení žádosti netvoří žádnou překážku dalšímu řízení. Nejedná se totiž o rozhodnutí pro nadřízený správní orgán závazné, neboť se na postup při poskytování informací nepoužije správní řád a tato rozhodnutí tak nemohou být rozhodnutími ve smyslu ustanovení § 67 odst. 1 správního řádu, která by byly dle ustanovení § 73 odst. 2 závazná i pro jiný okruh osob, než jsou jejich adresáti (v tomto případě pro jiný správní orgán). Odložení žádosti má tudíž toliko interní povahu a znamená, že povinný subjekt z jeho hlediska věc uzavřel.

Tomu odpovídá i to, že povinnému subjektu není většinou zákonem uložena povinnost informovat žadatele o tom, že žádost byla odložena (s výjimkou odložení žádosti z důvodu, že se informace nevztahují k působnosti povinného subjektu, což je činěno zřejmě z důvodu informování žadatele o postupu povinného subjektu, neboť v případě ostatních důvodů odmítnutí žádosti předchází odmítnutí žádosti úkon, z jehož nesplnění může žadatel odložení žádosti dovozovat).

Nutno uvést, že tento můj názor není sdílen v komentáři k zákonu o svobodném přístupu k informacím. V něm je dovozováno, že proti odložení žádosti dle ustanovení § 14 odst. 5 písm. a) a c) zákona o svobodném přístupu k informacím lze brojit stížností podle ustanovení § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím (kde by žadatel tvrdil nečinnost z důvodu, že povinný subjekt měl žádost věcně posoudit, nikoli jí odložit) a pokud bude postup povinného subjektu potvrzen, lze se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí o stížnosti (nikoli však jiného rozhodnutí o stížnosti, neboť tím se pouze vede řízení), což má podporovat

názor Nejvyššího správního soudu, podle kterého lze proti odložení žádosti dle ustanovení § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím (bez dalšího) podat žalobu na zrušení tohoto správního aktu, a tedy se jedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního<sup>296</sup>.

Jak jsem uvedl výše, jelikož se na odložení žádosti nevztahuje správní řád, nevztahuje se na něho ani ustanovení o tom, kdy rozhodnutí nabývají právní moci a vykonatelnosti a o jejich závaznosti<sup>297</sup>. Právě proto proti nim nelze podat opravný prostředek jako proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti a rovněž právě proto je může nadřízený orgán při rozhodování o stížnosti ignorovat, pokud nebyly učiněny v souladu se zákonem, což by v případě správního rozhodnutí dle ustanovení § 67 odst. 1 správního řádu nemohl, neboť by jím byl sám vázán.

O tom, že odložení žádosti není správním rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 67 odst. 1 správního řádu není v judikatuře ani literatuře sporu s ohledem na to, že správní řád se na tyto správní akty neaplikuje.

Pokud by však tyto akty měly být přezkoumávány jako rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 soudního řádu správního, bylo by to v rozporu s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 7Aps 3/2008 – 98 ze dne 16.11.2010, podle kterého je rozhodnutím podle ustanovení § 65 odst. 1 soudního řádu správního pouze správní akt, který je výsledkem běžného správního řízení a má být učiněn ve formě správního rozhodnutí, jak mu rozumí doktrína správního práva.

Správní řízení je pouze řízení podle správního řádu, to však řízení podle zákona o svobodném přístupu k informacím není a odložení žádosti není rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 67 odst. 1 správního řádu. To uvádí i Šuránek, podle kterého musí rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 soudního řádu správního splňovat kromě znaků materiálních následující formální znaky:

- formalizovaná podoba úkonů sestávající se z výroku a odůvodnění,
- úkon je vydán v rámci formálního řízení (nemusí být podle správního či daňového řádu),
- o průběhu správního řízení je veden správní spis,
- výsledný úkon je doručován účastníkům,
- jak dovozuje zejména z ustanoveních § 71, 72 a 76 soudního řádu správního<sup>298</sup>.

---

<sup>296</sup> FUREK, Adam, Lukáš ROTHANZL a Tomáš JIROVEC. *Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář*. Vydání první. V Praze: C.H. Beck, 2016, s. 686, 696, 697, 902, 911, 946. ISBN 807400273X.

<sup>297</sup> Srov. § 73 a 74 správního řádu.

<sup>298</sup> JEMELKA, Luboš, PODHRÁZKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel, ZAVŘELOVÁ, Jitka, BOHDALO, David, ŠURÁNEK, Petr. *Soudní řád správní: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony, s. 499. ISBN 978-80-7400-498-8.

Tyto formální znaky jsou zásadními pro odlišení rozhodnutí dle § 65 soudního řádu správního a jiného zásahu správního orgánu.

Výše uvedenému o nutnosti naplnění formálních znaků rozhodnutí je zapotřebí dát za pravdu, a proto nemůže být odložení žádosti rozhodnutím dle § 65 soudního řádu správního. Jedinou obranou proti těmto úkonům jsou tudíž prostředky na ochranu proti nečinnosti.

Rozhodnutí o stížnosti dle ustanovení § 16a odst. 1 písm. b), c) zákona o svobodném přístupu k informacím je v případě ustanovení § 16a odst. 6 písm. a), b) rozhodnutím deklaratorním (implicitně deklaruje porušení práva na rozhodnutí věci v určité lhůtě a stanoví lhůtu k provedení úkonů, či implicitně deklaruje, že toto právo porušeno nebylo), které je tudíž rozhodnutím naplňující materiální definici rozhodnutí dle ustanovení § 65 odst. 1 správního řádu.

Podle judikatury Nejvyššího správního soudu je rozhodnutí o stížnosti, jímž se potvrzuje postup povinného subjektu, rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 soudního řádu správního<sup>299</sup>, podle jiné judikatury nikoli<sup>300</sup>.

Z důvodu rozporné judikatury byla usnesením Nejvyššího správního soudu č.j. 5As 18/2017 – 15 ze dne 28.11.2007 postoupena rozšířenému senátu k posouzení otázka, zda je rozhodnutí o stížnosti podané dle ustanovení § 16a odst. 1 písm. b), c) zákona o svobodném přístupu k informacím rozhodnutí dle § 65 soudního řádu správního. Přiklání se přitom k tomu, že se o takové rozhodnutí nejedná, jelikož se jím rozhoduje o nečinnosti povinného subjektu, nejedná se o opravný prostředek proti správnímu rozhodnutí a potvrzením postupu nedochází k odstranění nečinnosti. Připodobňuje pak toto rozhodnutí k usnesení podle ustanovení § 80 odst. 6 správního řádu, které také není dle judikatury napadnutelné žalobou na jeho zrušení.

Dle mého názoru však nic nebrání napadení usnesení dle ustanovení § 80 odst. 6 správního řádu žalobou na zrušení rozhodnutí. Nicméně tato žaloba směřuje proti nezákonnému rozhodnutí správního orgánu v řízení o žádosti na ochranu před nečinností, nechrání však před nečinností samotnou (účelem řízení tudíž není odstranění nečinnosti, ale nezákonného

---

<sup>299</sup> Srov. odst. 21 rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 39/2016-35 ze dne 14.4.2016: „Rozhodnutí nadřízeného orgánu, kterým byl postup povinného subjektu při vyřizování stížnosti potvrzen, je totiž rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., tj. úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobce. Je proto namístě se proti němu bránit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.).“, rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9 Ans 5/2012-29 ze dne 31.5.2012: „stěžovateli nic nebrání v tom, aby se další nečinnostní žalobou domáhal vydání rozhodnutí o podané stížnosti podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím, nebylo-li takové rozhodnutí skutečně vydáno a jsou-li splněny i další podmínky pro podání žaloby“ dále rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4Ans 4/2009-86 ze dne 29.10.2009 a odst. 21 rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 39/2016-35 ze dne 14.4.2016

<sup>300</sup> Srov. odst. 14 rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 4 As 12/2017 - 21 ze dne 6.4.2017: „rozhodnutí o stížnosti dle § 16a zákona č. 106/1999 Sb. není ani rozhodnutím o věci samé ani osvědčením ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s.“

rozhodnutí, byť v řízení o nečinnosti). Jelikož se předmět žalob na ochranu proti nečinnosti a proti rozhodnutí v takové situaci nijak nepřekrývá, nejedná se o duplicitní řízení a nelze tak ani hovořit o subsidiaritě žaloby na ochranu proti nečinnosti ve vztahu k žalobě na zrušení rozhodnutí, jako tomu může být v případě obou těchto žalob ve vztahu k žalobě na ochranu před nezákonným zásahem.

Na rozdíl od subsidiarity zásahové žaloby, subsidiarita žaloby na ochranu proti nečinnosti ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu není stanovena zákonem, není tudíž ani možné o subsidiaritě hovořit. To, co se má většinou na mysli subsidiaritou žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu vůči žalobě na zrušení rozhodnutí, je ve skutečnosti otázkou důvodnosti nečinnosti žaloby.

Z logiky věci totiž vyplývá, že žaloba na ochranu proti nečinnosti nemůže být úspěšná, pokud ve věci bylo vydáno rozhodnutí, neboť povinnost správního orgánu vydat rozhodnutí již byla splněna<sup>301</sup>. Ustálenou judikaturu v tomto smyslu však bezmyšlenkovitě přejal Nejvyšší správní soud i v rozsudku č.j. 9 As 76/2007-52 ze dne 31.1.2008 i ve vztahu k rozhodnutí o stížnosti dle ustanovení § 16a odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím, které Nejvyšší správní soud považoval ze rozhodnutí o žádosti o poskytnutí informací dle ustanovení § 65 odst. 1 soudního řádu správního, kterým je ukončena nečinnost povinného subjektu<sup>302</sup>.

Rozhodnutí o stížnosti však není rozhodnutím o žádosti o poskytnutí informací, nedochází jím k ukončení nečinnosti a nemůže mít tudíž vliv na úspěch žaloby na ochranu proti

---

<sup>301</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 Ans 5/2006-96 ze dne 16.5.2007: „Správní řízení v dané věci je tedy pravomocně skončené. Tato okolnost tak brání tomu, aby žaloba proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 a násl. s. ř. s.) byla úspěšná. Není totiž možné konstatovat nečinnost správního orgánu, není-li žádného řízení“, rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 8 Ans 3/2008-61 ze dne 31.3.2008: „Nejvyšší správní soud proto shodně s městským soudem uzavírá, že žaloba na ochranu proti nečinnosti (§ 79 a násl. s. ř. s.) nemůže mít místa tam, kde žalovaný správní orgán rozhodl, byť by o zákonnosti tohoto rozhodnutí panovaly pochybnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č.j. 5 As 34/2004-118, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Prostředkem ochrany se pak totiž stává žaloba proti takovému rozhodnutí (§ 65 a násl. s. ř. s.), kterou ostatně stěžovatelé v nyní posuzované věci podali, nikoliv subsidiární prostředek ochrany představovaný žalobou na ochranu proti nečinnosti (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2007, č.j. 2 Ans 5/2006-96 (č. 1293/2007 Sb. NSS)., rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 3 As 131/2015-55 ze dne 27.10.2015: „žaloba na ochranu před nečinností představuje subsidiární prostředek vůči žalobě proti rozhodnutí. Je to i logické, neboť tam, kde se lze bránit žalobou podle § 65 odst. 1 s. ř. s. musí existovat rozhodnutí a nečinnostní žaloba je tudíž pojmově vyloučena (přiměřeně srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, č. j. 9 As 76/2007-52)“

<sup>302</sup> Obdobně srov. odst. 23, 24 rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 39/2016-35 ze dne 14.4.2016: „Žaloba na ochranu proti nečinnosti má naopak řešit situace, kdy i po marném vyčerpání prostředků na ochranu proti nečinnosti na straně správního orgánu nečinnost přetrvává, nikoliv však případy, kdy na základě prostředku na ochranu proti nečinnosti byla tato nečinnost odstraněna, a to ať už vydáním rozhodnutí ve věci samé či jiným zákonem požadovaným postupem či úkonem (viz rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2008, č.j. 9 As 76/2007-52) (...) Tímto rozhodnutím se tedy správní orgán s konečnou platností vypořádal se stěžovatelovou žádostí tak, že mu fakticky odmítl poskytnout část požadovaných informací. (...) Ačkoliv tedy žalovaný byl ohledně poskytnutí určitých informací (...) de facto nečinný, v důsledku vydání rozhodnutí nadřízeného orgánu (...) potvrzující jeho postup, byla tato nečinnost odstraněna. Podstatné v této věci je, že k ukončení nečinnosti žalovaného nepochybně došlo, neboť po povinném subjektu nelze požadovat, aby určité informace poskytl v rozporu s názorem nadřízeného orgánu vyjádřeným v rozhodnutí o stížnosti na jeho postup při vyřizování žádosti o informace.“

nečinnosti. Proto je nutné odmítnout argumentaci, že nikdy nelze podat žalobu na ochranu proti nečinnosti, pokud je vydáno rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 soudního řádu správního v rámci postupu na ochranu proti nečinnosti. Takový postup rozhodně není výhodný pro žadatele, není v souladu se zásadou efektivní ochrany práv ani s elementární logikou.

Skutečně nedává smysl, aby žalobce musel vzít žalobu, v níž se domáhá vyřízení žádosti, zpět v situaci, kdy žádost vyřízena nebyla a nečinnost stále trvá. Mělo-li by platit, že správní orgán nemůže být nucen postupovat v rozporu s názorem nadřízeného orgánu, pak by byla nepřijatelná žaloba i za situace, kdy by nebylo vyhověno žádosti na uplatnění opatření proti nečinnosti ve smyslu ustanovení § 80 odst. 3 správního řádu.

Při posouzení povahy rozhodnutí podle ustanovení § 16a odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím je přitom rozhodující, zda se jedná o rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 a násl. soudního řádu správního, nikoli zda se jím rozhoduje o nečinnosti povinného subjektu, či zda se jedná o opravný prostředek proti správnímu rozhodnutí. Jelikož však rozhodnutí o stížnosti nemusí být odůvodněno, nejedná se o rozhodnutí naplňující obligatorní formální znaky rozhodnutí podle ustanovení § 65 a násl. soudního řádu správního, konkrétně nemusí obsahovat odůvodnění.

Na výše uvedené judikatuře se dá dobře demonstrovat rozporná judikatura Nejvyššího správního soudu. Na jednu stranu Nejvyšší správní soud nikdy nepřipustil, že by opatření dle § 80 odst. 4 správního řádu byla rozhodnutími ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 soudního řádu správního, na stranu druhou zde je, minimálně až do rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, převažující judikaturní proud, podle kterého rozhodnutí o stížnosti podle § 16a odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím takovým rozhodnutím je.

Přitom mezi těmito rozhodnutími není žádný rozdíl – v obou případech se rozhoduje o právu na rozhodnutí věci a výsledkem může být příkaz správnímu orgánu, aby v určité lhůtě něco činil, nebo nevyhovění prostředku ochrany (stížnosti, žádosti). Tento stav přitom trvá již mnoho let a Nejvyšší správní soud tento rozpor přehlíží. Ve skutečnosti totiž soudci neposuzují věc podle svého přesvědčení, ale najdou si judikát vztahující se na danou věc a dané řízení a podle toho postupují, aniž by si právní normy sami vyložili.

V důsledku tohoto přístupu se dostávají žalobci do procesní pasti. Dokud nebude rozhodnuto rozšířeným senátem, pak v případě situace, kdy nadřízený orgán nerozhodne o stížnosti včas (což se považuje za vyčerpání procesních prostředků), žadatel podá žalobu na ochranu proti nečinnosti a následně je rozhodnuto o potvrzení postupu povinného subjektu, musel by podle jedné linie judikatury žalobce vzít žalobu zpět, neboť se takové rozhodnutí považuje za ukončení nečinnosti povinného subjektu, a podat žalobu proti rozhodnutí o

stížnosti. Neučinil by to, musela by být jeho žaloba na ochranu proti nečinnosti zamítnuta z důvodu její domnělé subsidiarity. Pokud by se však aplikovala druhá linie judikatury, připravil by se zpětvzetím žaloby žadatel o možnost brojit u soudu proti nečinnosti, jelikož zrušení rozhodnutí o potvrzení postupu by se nedomohl. Pokud k tomu připočteme, že délka řízení u správních soudů, pokud jde o žaloby proti rozhodnutím správního orgánu, se počítá na roky, pak v případě příklonu judikatury k názoru, že rozhodnutí o stížnosti není rozhodnutím napadnutelným žalobou na zrušení rozhodnutí správního orgánu, je možné, že budou zamítnuty žaloby proti rozhodnutím o potvrzení postupu povinného subjektu podané v posledních několika letech, kdy žalobci postupovali v dobré víře v současnou judikaturu, což by byl smutný výsledek přístupu soudců Nejvyššího správního soudu k jejich práci.

Situace nyní je však taková, že si musí žalobce vybrat, podle jaké linie judikatury bude postupovat, přičemž správnost tohoto výběru bude předurčovat možnost úspěchu žaloby. Neúspěšní tudíž budou všichni ti, kteří se nesprávně strefili do budoucího vývoje judikatury, bez ohledu na to, zda v řízeních, jichž jsou účastníky, dochází k průtahům nebo nikoli.

Důsledek výše uvedeného judikaturního rozporu již dopadá na účastníky soudních řízení. Tak například Krajský soud v Praze v usneseních č.j. 47 A 13/2015 – 50 ze dne 29.6.2017 a č.j. 45 A 75/2015 – 48 ze dne 29.7.2017 žalobu na zrušení rozhodnutí o stížnosti podle ustanovení § 16a odst. 1 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím odmítl s tím, že „rozhodnutí o stížnosti vydaná podle § 16 odst. 6 a 7 zákona o svobodném přístupu k informacím nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s.“, a Městský soud v Praze usnesením č.j. 6 A 10/2015- 28 ze dne 3.5.2018 dovedil, že rozhodnutí, jímž se potvrzuje postup povinného subjektu je rozhodnutím, kterým se pouze vede řízen, které je ze soudního přezkumu vyloučeno<sup>303</sup>, zatímco Městský soud v Praze v rozsudku č.j. 8A 157/2014 – 53 ze dne 28.11.2017 přezkoumal a zrušil rozhodnutí podle § 16a odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím a v rozsudku č.j. 9 A 86/2017- 48 ze dne 7.2.2018 Městský soud v Praze věcně přezkoumal tvrzenou nečinnost nadřízeného orgánu při rozhodování o stížnosti dle ustanovení § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím.

Stížností dle ustanovení § 16a odst. 1 písm. b) a c) zákona o svobodném přístupu k informacím je tudíž možné bránit se jen proti nečinnosti, pokud má povinný subjekt povinnost

---

<sup>303</sup> Srov. „napadené rozhodnutí v části, která se týká vedení řízení, nepodléhá soudnímu přezkumu. Ten je ponechán až pro řízení o přezkoumání konečného rozhodnutí ve věci samé. V jeho rámci je soud oprávněn přezkoumat jak rozhodnutí správního orgánu, tak i jemu předcházející procesní postup, včetně rozhodnutí upravujícího vedení řízení.“



(bez rozlišení, jaký z těchto úkonů má provést) poskytnout informaci, rozhodnout o odmítnutí žádosti nebo předložit konečnou licenční nabídku.

Jako samozřejmé se zdá, že stížnost dle ustanovení § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím lze podat pouze jednou, a to do třiceti dnů ode dne uplynutí lhůty pro poskytnutí informace.

Mému myšlení se zde však zcela vymyká názor uvedený v rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 10As 302/2017 – 28 ze dne 18.1.2018, dle kterého je možné a potřebné v případě, kdy nadřízený správní orgán na základě stížnosti přikáže povinnému subjektu žádost vyřídit, povinný subjekt následně nějaké informace poskytne, a žadatel není ani poté spokojen se způsobem vyřízení žádosti, opětovně podat tu stejnou stížnost.

Pro tento postup však zákon zcela zjevně neposkytuje oporu. Stačí pouze poukázat na skutečnost, že opakovaná stížnost by byla s největší pravděpodobností podána až po uplynutí třicetidenní lhůty pro její podání (neboť by již uplynulo více než třicet dnů ode dne uplynutí lhůty dle ustanovení § 14 odst. 5 písm. d) zákona o svobodném přístupu k informacím) a žadatel by k ní tudíž nebyl oprávněn. Zákon o svobodném přístupu k informacím tedy neumožňuje podání opakované stížnosti a nepočítá s jejím podáním a pokud Nejvyšší správní soud dospěl k opačnému závěru, nemohl se dle mého názoru se zákonem snad ani seznámit.

Druhou možností je ovlivnění soudců Nejvyššího správního soudu ze strany Obvodního státního zastupitelství pro Prahu 4, které bylo v pozici žalovaného. S ohledem na nutnou odbornost soudců (nejen) Nejvyššího správního soudu nepřipadá do úvahy varianta, že by se jednalo o jejich právní názor učiněný po kvalifikovaném posouzení věci.

#### 2.4.2.2. Stížnost proti požadavku úhrady nákladů za poskytnutí informací

Pokud je naplněna hypotéza ustanovení § 17 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, je povinný subjekt oprávněn požadovat po žadateli úhradu nákladů spojených s poskytnutím informace, což je povinen žadateli před poskytnutím informace oznámit spolu s výší *požadované* úhrady, skutečnostmi odůvodňujícími požadavek a poučením<sup>304</sup>. Pokud požadovanou úhradu žadatel neprovede ve lhůtě do 60 dnů ode dne oznámení (podle Nejvyššího správního soudu je tímto dnem nejspíše „odeslání oznámení“ – srov. výše), která neběží po dobu, po kterou je vyřizována stížnost proti výši požadované úhrady. Po uplynutí této lhůty je povinný subjekt povinen žádost odložit<sup>305</sup>.

---

<sup>304</sup> Srov. ustanovení § 17 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím.

<sup>305</sup> Srov. ustanovení § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím.

Nejvyšší správní soud zde dospěl ke konstrukci, která je dle mého názoru silně přitažena za vlasy. Dle jeho názoru je rozhodnutí o odložení žádosti dle ustanovení § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 soudního řádu správního a je tudíž přezkoumatelné v rámci žaloby na zrušení rozhodnutí, přičemž v rámci této žaloby je možné přezkoumat i oprávněnost nebo výši požadované úhrady<sup>306</sup>. Podle odst. 47 rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 6Ans 16/2012 – 62 ze dne 17.3.2013 pak i když to ze zákona výslovně nevyplývá, musí být z logicky věci „žadatel prokazatelně vyrozuměn o tom, že došlo k odložení jeho žádosti“ a poukazuje na analogickou situaci v ustanovení § 76 odst. 3 správního řádu. Stížnost proti požadavku úhrady nákladů pak Nejvyšší správní soud považuje za prostředek ochrany před nečinností povinného subjektu, který je zapotřebí vyčerpat před podáním nečinnostní žaloby (jelikož dle jeho názoru není možné bránit se proti nečinnosti nadřízeného orgánu, protože jeho rozhodnutí není rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 správního řádu)<sup>307</sup>.

Já jsem názoru zcela jiného. Odložení žádosti dle ustanovení § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím není rozhodnutím dle ustanovení § 65 odst. 1 soudního řádu správního, jelikož, jak jsem uváděl již výše u jiných případů odložení žádosti, nevykazuje žádný z formálních znaků rozhodnutí. Nemusí se ve věci vést žádný spis, odložení nepředchází žádné formální řízení, nedoručuje se a nejsou stanoveny žádné formální náležitosti odložení. Požadavek Nejvyššího správního soudu na jakési vyrozumění o odložení nebo vytváření požadavku na odůvodnění takového úkonu vypadá spíše jako zoufalá snaha podrobit odložení žádosti soudnímu přezkumu. Je zřejmé, že zákonodárce neměl v úmyslu podrobit odložení žádosti jakémukoli přezkumu, proto mimo jiné nestanovil povinnost tento akt doručovat nebo o něm vyrozumívat.

Ani oznámení požadavku úhrady dle ustanovení § 17 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím nemůže být rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 soudního řádu správního. Zvláštní senát v usnesení č.j. Konf 115/2009-34 ze dne 15.9.2010 však uzavřel, že oznámení požadované úhrady není rozhodnutím, jelikož se jedná o sdělení úřadu straně, které není exekvovatelné, žadatel má možnost výběru, zda zaplatit a zaplacení je podmínkou poskytnutí informace. Dle mého názoru však oznámení zakládá povinnost uhradit stanovenou částku (stejně jako například ukládá výzva k odstranění vad žádosti ve správním řízení povinnost odstranit vady žádosti) s rozvazovací podmínkou neuhrazení nákladů ve lhůtě k tomu určené, přičemž jedinou sankcí za neprovedení úhrady je procesní rozhodnutí – odmítnutí

---

<sup>306</sup> Srov. usnesení zvláštního senátu v kompetenčních sporech č.j. Konf 115/2009 – 34 ze dne 15.9.2010.

<sup>307</sup> Srov. odst. 43 rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 2 Ans 13/2012 – 14 ze dne 15.11.2012.

žádosti (obdobně jako zastavení řízení v případě neodstranění vad žádosti dle správního řádu). Nicméně přezkum oznámení je vyloučen s ohledem na to, že se jím pouze vede řízení – konečným správním aktem je odložení žádosti (to však také není přezkoumatelné).

Z toho důvodu se ani nelze domáhat žalobou na ochranu proti nečinnosti odložení žádosti po uplynutí šedesátidenní lhůty a následné lhůty odpovídající pojmu „bez zbytečného odkladu“. To by bylo možné žalobou na ochranu před nezákonným zásahem. Jelikož odložení žádosti není rozhodnutím, které by bylo možné zrušit v řízení o žalobě proti rozhodnutí dle soudního řádu správního a ani povaze žaloby na ochranu před nezákonným zásahem neodpovídá, aby bylo správnímu orgánu přikázáno učinit konkrétní rozhodnutí, zbývá jako jediná možnost ústavní stížnost proti odložení žádosti.

Rozhodnutí o stížnosti na výši úhrady má povahu opravného prostředku proti oznámení požadavku úhrady a není jím přímo zasahováno do práv žadatele (to až odložením žádosti), proto se proti němu nelze bránit.

### **2.4.3. Soudní ochrana před nečinností**

Proti nečinnosti povinného subjektu se lze primárně bránit po uplynutí lhůty pro poskytnutí informací, předložení konečné licenční nabídky a odmítnutí žádosti stížností na postup povinného subjektu. V případě, že povinný subjekt kdykoli před poskytnutím informace oznámí požadavek úhrady nákladů, ruší se původní povinnost, která je nahrazena povinností poskytnout informace bez zbytečného odkladu po uhrazení nákladů, případně odložit žádost bez zbytečného odkladu po uplynutí lhůty.

Rozhodnutí o (jakékoli) stížnosti, není rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 soudního řádu správního, a to pro nedostatek formy, jelikož nemusí obsahovat odůvodnění<sup>308</sup>. Jeho vydání se tudíž nelze domáhat prostřednictvím žaloby na ochranu proti nečinnosti, pouze prostřednictvím žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu. Nelze se však soudně domoci konkrétního výsledku řízení o stížnosti, neboť se nejedná o rozhodnutí, které lze zrušit v řízení o zrušení rozhodnutí dle správního řádu.

---

<sup>308</sup> Opačný názor vyjádřený v rozsudku Městského soudu v Praze č.j. 11 Ca 88/2008-78, který dovozuje, že rozhodnutí o stížnosti musí být odůvodněno ze základních zásad činnosti správních orgánů dle mého názoru nemůže obstát, jelikož nic takového ze základních zásad činnosti správních orgánů dovodit nelze. Názor Městského soudu v Praze považuji spíše než za výklad za přání, aby tomu tak bylo, a za snahu o dovození této povinnosti jakýmkoli způsobem. Takovýmto kreativním výkladem by bylo možné dostat přes základní zásady činnosti správních orgánů do zákona o svobodném přístupu k informacím celý správní řád. Pokud by však zákonodárce zamýšlel, aby součástí rozhodnutí o stížnosti bylo odůvodnění, jistě by rozhodnutí o stížnosti zahrnul mezi úkony, na které se vztahuje správní řád, stejně jako to učinil v případě rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Že povinnost odůvodňovat rozhodnutí nepatří mezi základní zásady činnosti správních orgánů, přitom vyplývá přinejmenším z ustanovení § 68 odst. 4 správního řádu a ustanovení § 150 odst. 1 správního řádu, které existenci rozhodnutí neobsahujících odůvodnění připouštějí.

Dle mého názoru ani nelze podat žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, neboť jejím prostřednictvím nelze rozhodnutí zrušit a není možné toto rozhodnutí obcházet tak, že by nezákonným zásahem bylo nevydání rozhodnutí o konkrétním obsahu. K tomu dle mého názoru žaloba o ochraně před nezákonným zásahem sloužit nemůže, ostatně dle mého názoru nadřízený orgán ani nemá povinnost rozhodnout určitým způsobem, má pouze povinnost rozhodnout. Z toho důvodu je dle mého názoru jedinou možnou obranou podání ústavní stížnosti proti takovému rozhodnutí dle ustanovení § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu s tvrzením, že takovým rozhodnutím bylo porušeno právo na projednání věci bez zbytečných průtahů.

Možné není ani domáhat se soudně „vyřízení“ samotné žádosti (kde by prostředkem ochrany před nečinností ve správním řízení byla stížnost). Žalobou na ochranu proti nečinnosti by bylo totiž možné domáhat se pouze vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti.

Poskytnutí informace je sdělením<sup>309</sup>, jehož učinění se nelze žalobou na ochranu proti nečinnosti domáhat, stejně jako se touto žalobou nelze domáhat předložení konečné licenční nabídky, což je také tzv. jiný úkon správního orgánu, nikoli rozhodnutí. Dvou posléze uvedených způsobů ukončení řízení by se bylo možné domáhat pouze prostřednictvím žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu.

Problémem je, že se nelze domáhat pouze některého ze způsobů ukončení řízení, neboť to by popíralo smysl ochrany proti nečinnosti a došlo by fakticky k suplování žaloby proti rozhodnutí, navíc neexistuje povinnost ukončit řízení konkrétním způsobem, čili nelze v rámci takového řízení nařizovat správnímu orgánu, jak má rozhodnout.

Nejvyšší správní soud v rozsudku č.j. 4Ans 16/2009-83 ze dne 27.1.2010 uvedl, že soudem uložená povinnost rozhodnout o žádosti o poskytnutí informací zahrnuje všechny možné způsoby, kterými lze řízení o žádosti ukončit. Z toho vyplývá, že povinnost uložená soudem v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu by se měla vztahovat i na poskytnutí informací jako jedné z možností ukončení řízení o žádosti.

Avšak Nejvyšší správní soud již nikde neuvádí, jaká právní norma umožňuje správnímu soudu v tomto typu řízení uložit takovou povinnost, která není vydáním rozhodnutí ani osvědčením. Odpovědí by totiž muselo být, že žádná. Proto jediným možným soudním prostředkem ochrany je ochrana před ústavním soudem prostřednictvím ústavní stížnosti proti nezákonnému zásahu s tvrzením porušení práva na projednání věci bez zbytečných průtahů a

---

<sup>309</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 1222. ISBN 978-80-7273-166-4 .

požadavkem, aby Ústavní soud zakázal v tomto zásahu povinnému subjektu pokračovat a žádost ihned vyřídil.

### **Uplatnění prostředků ochrany proti nečinnosti dle správního řádu v řízení podle zákona o svobodném přístupu k informacím**

V ustanovení § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím je uvedeno, že na postup podle zákona o svobodném přístupu k informacím se ze správního řádu použijí mimo jiné i ustanovení o ochraně před nečinností, což znamená § 80 správního řádu.

Vzhledem k tomu, že zákon o svobodném přístupu k informacím obsahuje vlastní způsob řešení nečinnosti povinného subjektu, nemůže se § 80 správního řádu použít tam, kde se lze nečinnosti bránit prostřednictvím stížnosti, neboť ta je vůči § 80 správního řádu ve vztahu speciality.

Stížnost na postup povinného subjektu je však prostředek, který je dán do dispozice žadateli, zatímco § 80 správního řádu umožňuje zahájit řízení i z moci úřední. Z moci úřední tak dle mého názoru může správní orgán učinit opatření proti nečinnosti, neboť v tomto stížnosti nijak nekonkuruje. Dalšími možnostmi je použití § 80 správního řádu v situacích, které stížnost vůbec nepokrývá, zejména pokud se jedná o odložení žádosti podle ustanovení § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím poté, kdy uplynula lhůta k úhradě nákladů. Naopak dle mého názoru nelze § 80 použít v případě, kdy nadřízený orgán nerozhodne ve lhůtě o stížnosti, jelikož rozhodnutí o stížnosti není rozhodnutím „ve věci“, tj. o žádosti o poskytnutí informací, neboť se stížností nezahajuje nové správní řízení, ale jedná se o integrální součást řízení o žádosti o poskytnutí informací, která má hybridní povahu opravného prostředku a prostředku ochrany před nečinností (na rozdíl od žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti, kterou se zahajuje nové řízení o žádosti).

### 3. Řízení před správními soudy

Z hlediska lhůt pro provádění úkonů je mezi správním řízením a řízením před správními soudy (či soudy obecně) zásadní rozdíl. Na provádění jednotlivých úkonů totiž ve správním soudnictví většinou nejsou stanoveny žádné relativně konkrétní lhůty, tedy lhůty, které jsou přesně určené a nejsou dané neurčitými právními pojmy.

Stejně jako v případě správního řízení, i v řízení před správními soudy samozřejmě představuje základní normu čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, dle kterého má každý právo na to, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů.

#### 3.1. Lhůty stanovené v soudním řádu správním

Sám soudní řád správní žádnou obecnou úpravu týkající se rychlosti řízení neobsahuje, a tak je nutné aplikovat ustanovení § 6 občanského soudního řádu (skrže ustanovení § 64 soudního řádu správního), zakotvující zásadu, že ochrana práv v soudním řízení musí být rychlá. Jelikož ústavní práva prozařují celým právním řádem, nemůže být uvedená zásada vykládána tak, že by soudům dávala možnost projednávat věci ve lhůtě delší, než odpovídá termínu „bez zbytečných průtahů“.

Některé relativně konkrétní lhůty přeci jen soudní řád správní obsahuje, a to zejména tam, kde je větší potřeba na rychlost řízení. Tak tomu je například v případě předběžného opatření, o návrhu na jehož vydání je soud povinen rozhodnout bez zbytečného odkladu a není-li tu nebezpečí z prodlení, do 30 dnů od jeho podání<sup>310</sup>. Další lhůta je uvedena v ustanovení § 49 odst. 11 soudního řádu správního, dle kterého se rozsudek primárně vyhláší po skončení jednání a pouze není-li to možné, musí rozsudek vyhlásit nejpozději do jednoho měsíce, a byli-li přítomni všichni účastníci, nejpozději do deseti dnů ode dne skončení jednání. V ustanovení § 54 odst. 3 soudního řádu správního je pak stanovena povinnost vyhotovit rozsudek nejpozději do jednoho měsíce ode dne vyhlášení. Tuto lhůtu může předseda soudu ze závažných důvodů nejdéle o dva měsíce prodloužit. Pokud je však soud povinen rozhodnout ve lhůtě počítané na dny, vyhotoví rozsudek písemně bez zbytečného odkladu.

Ustanovení § 56 odst. 1 soudního řádu správního zakotvuje pravidlo, že soud projednává a rozhoduje věci v pořadí, v jakém k němu došly, nejsou-li dány zvláštní důvody pro přednostní

---

<sup>310</sup> Srov. ustanovení § 38 odst. 3 soudního řádu správního.

projednávání a rozhodování věci. V další odstavcích § 56 jsou uvedeny úkony, které soud činí přednostně (odst. 2<sup>311</sup>) a tzv. přednostní řízení (odst. 3<sup>312</sup>).

Soudní řád správní dále obsahuje relativně konkrétní lhůty pro některé typy řízení. Lhůty jsou stanoveny zejména ve volebních věcech a ve věcech místního a krajského referenda<sup>313</sup>, které jsou u jednotlivých typů řízení v délce od tří do třiceti dnů. Společně mají tyto lhůty to, že není zapotřebí nařizovat jednání, což je i důvod umožňující takto krátké lhůty. V ustanovení § 101d odst. 1 soudního řádu správního je upravena lhůta pro rozhodnutí návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části v délce devadesáti dnů. Jedná se o jedinou relativně konkrétní lhůtu, u které soud musí nařídít jednání, což se také odráží na její délce.

Na rozdíl od správního řízení nesměřují relativně konkrétní lhůty k okamžiku, kdy je soudní rozhodnutí předáno k doručení, ale k okamžiku „rozhodnutí“. Okamžikem rozhodnutí je okamžik, kdy věc byla rozhodnuta a soud je tímto rozhodnutím vázán.

Stejně jako je tomu ve správním řízení, dle mého názoru i v řízení před správními soudy pokud je stanovena lhůta relativně konkrétním způsobem, znamená to pouze, že tato lhůta je nejdelší možná, ve které může soud rozhodnout, a její překročení bude vždy znamenat nezákonný postup soudu, bez ohledu na průběh řízení, jelikož se jedná o objektivní povinnost bez možnosti liberace (není vyžadováno zavinění).

To ale neznamená, že rozhodnutí v této lhůtě nebude znamenat nezákonný postup soudu. Stále je zde totiž povinnost projednat věc bez zbytečných průtahů, která není relativně konkrétní lhůtou nahrazena (nejedná se o *lex specialis*), ale pouze „zastropována“. Není vyloučeno, že postupu „bez zbytečných průtahů“ bude odpovídat kratší lhůta, a pak bude porušením zákona již překročení této kratší lhůty. Musí tomu tak být zejména proto, že konat v takové lhůtě mají všechny orgány veřejné správy a v souvislosti s ní se i musí vykládat veškerá pravidla pro rychlost řízení. Pokud bychom dospěli k závěru, že automaticky platí určitá lhůta, bez ohledu na to, jak rychlý postup by odpovídal termínu „bez zbytečných průtahů“, museli bychom dojít k závěru o protiústavnosti stanovení lhůt takovým způsobem, jelikož by umožňovalo porušit pravidlo zakotvené na ústavní úrovni. Vzhledem k povinnosti ústavně konformnímu výkladu považuji tento výklad za jediný možný.

---

<sup>311</sup> Srov. „Soud projednává a rozhoduje přednostně návrhy na osvobození od soudních poplatků a návrhy na ustanovení zástupce.“

<sup>312</sup> Srov. „Soud projednává a rozhoduje přednostně žaloby proti nečinnosti správního orgánu a žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu, návrhy a žaloby ve věcech mezinárodní ochrany, rozhodnutí o správním vyhoštění, rozhodnutí o povinnosti opustit území, rozhodnutí o zajištění cizince, rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince, jakož i jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince, rozhodnutí o ukončení zvláštní ochrany a pomoci svědkům a dalším osobám v souvislosti s trestním řízením, jakož i další věci, stanoví-li tak zvláštní zákon.“

<sup>313</sup> Srov. část hlava II díl 4 soudního řádu správního.

Dalším argumentem je, že tyto lhůty byly evidentně stanoveny z důvodu nutnosti urychlení některých řízení a pokud by v případě této lhůty neplatilo pravidlo o projednání věci bez zbytečných průtahů, mohly by speciální lhůty v některých případech vést naopak k prodloužení lhůty pro řízení, což by nebylo v souladu s jejich účelem.

Lze proto uzavřít, že překročení relativně konkrétní lhůty bude vždy v rozporu se zákonem, avšak rozhodnutí před uplynutím takové lhůty nemusí být v souladu se zákonem, pokud doba řízení bude delší, než by tomu bylo při postupu bez zbytečných průtahů.

Nelze samozřejmě dopředu určit, jak dlouho by ten který procesní úkon měl obecně trvat. Lze však vyčlenit určitou skupinu procesních úkonů, jejichž provedení je pro soud zcela rutinní záležitostí a jejich provedení představuje minimální úsilí.

Jedná se o triviální úkony, které soud činí běžně ve velkém množství typově obdobných případů a má na ně již předpřipravené šablony, kam pouze doplní údaje týkající se konkrétní věci. Takovými úkony je například výzva k zaplacení soudního poplatku, zaslání formuláře k přiznání osvobození od soudního poplatku, výzva ke sdělení, zda účastník řízení vyslovuje nesouhlas s rozhodnutím věci bez nařízení jednání, předvolání k jednání nebo odročení jednání. Přiměřená lhůta na jejich provedení bude v řádu jednotek dnů, obvykle dle mého názoru ne více než dva dny.

K tomu je pak nutné připočítat čas na odeslání těchto dokumentů, což by mělo být hotovo do druhého dne. Nelze však odhlédnout od toho, že například výzvě k zaplacení soudního poplatku musí předcházet posouzení žaloby co do její projednatelnosti, jelikož v opačném případě by výzva k zaplacení soudního poplatku neměla smysl. To může trvat opět maximálně dva dny. Výzvě ke sdělení, zda účastník řízení souhlasí s rozhodnutím věci bez nařízení jednání, nebo samotnému nařízení jednání, pak musí předcházet veškeré přípravné úkony (např. musí být žaloba zaslána žalovanému, zásadní vyjádření musejí být přeposlána ostatním účastníkům řízení, aby se mohli vyjádřit).

Nejdelší čas před nařízením jednání by měly trvat právě tyto přípravné úkony, jelikož je nutné počítat s dobou, kterou trvá doručování účastníkům řízení, kterým musí být poskytnuta přiměřená lhůta na procesní reakci. Samotné přeoslání podání účastníka řízení druhému účastníkovi by nemělo trvat déle, než do druhého pracovního dne, neboť se jedná (ve většině případů) pouze o vložení podání do obálky a předání doručujícímu orgánu. Přesto jsem se již setkal s tím, že tyto triviální úkony (přeoslání podání) trvají i více než jeden měsíc.

Když je věc procesně připravena k rozhodnutí, stačí již pouze nařídit jednání (nepostupuje-li se podle § 51 soudního řádu správního nebo pokud nemá být vydáno jiné rozhodnutí, před jehož vydáním není zapotřebí nařídit jednání), a to samozřejmě bez



zbytečných průtahů poté. Soud by měl odeslat účastníkům předvolání k jednání do několika málo dnů ode dne, kdy je věc procesně připravena k rozhodnutí.

Jak dlouho by mělo probíhat soudní řízení záleží zejména na počtu úkonů, které je třeba v řízení učinit, a předem tak není možné určit konkrétní dobu, po kterou by určitý typ řízení měl probíhat.

Každý konkrétní úkon v řízení musí soud provést bez zbytečných průtahů a celková doba, v níž by mělo řízení proběhnout, se tudíž bude rovnat součtu dob, v jakých by měly všechny úkony proběhnout. V úvahu se přitom samozřejmě musí vzít, že některé úkony lze provádět zároveň. Záleží samozřejmě na konkrétních okolnostech konkrétního řízení, jakou dobu lze považovat za vyhovující termínu „bez zbytečných průtahů“.

Jaká délka doby připadá u konkrétního úkonu do úvahy, je nutné zkoumat z několika hledisek. Tyto hlediska jsou vymezeny v ustanovení § 174a odst. 8 zákona o soudech a soudcích, jako kritéria, které je třeba zkoumat při stanovení doby přiměřené pro učinění úkonu. Jsou jimi:

- složitost věci,
- význam předmětu řízení pro účastníka řízení,
- postup účastníků řízení a
- dosavadní postup soudu.

Tato kritéria vycházejí z judikatury Evropského soudu pro lidská práva<sup>314</sup>, který je používá při hodnocení přiměřenosti délky řízení pro účely zjištění, zda je délka řízení nepřiměřená, jako jednoho z předpokladů přiznání náhrady nemajetkové újmy za nepřiměřenou délku řízení a která má svůj odraz také v ustanovení § 31a odst. 3 zákona o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci. Rozdílem pouze je, že zatímco Evropský soud pro lidská práva, stejně jako zákon o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci, tato kritéria vymezuje demonstrativně a tedy nevyklučuje poměřovat délku řízení optikou jiných skutečností, zákon o soudech a soudcích tato kritéria vymezuje taxativně.

### **3.2. Prostředky ochrany proti průtahům**

Zásadní je, že jakýkoli apel Ústavního soudu „nepokračovat v průtahích“ nebo spočívající v zákazu porušovat právo na projednání věci bez zbytečných průtahů, je natolik

---

<sup>314</sup> Srov. stanovisko Nejvyššího soudu sp.zn. Cpjn 206/2010 ze dne 13.04.2011.

obecný, že není vykonatelný. Proto se nemůže jednat o účinný prostředek nápravy, jak konstatoval i Evropský soud pro lidská práva v rozsudku Hartman proti České republice<sup>315</sup>.

Účinným prostředkem nápravy není ani stížnost podle § 164 zákona o soudech a soudcích<sup>316</sup>, jelikož ta nedává možnost orgánu, který má stížnost vyřídit<sup>317</sup>, pokud je stížnost důvodná, cokoli soudci nařizovat. Jediné, co může, je věc se soudcem neformálně projednat, přistoupit ke změnám v organizaci práce (za současného respektování zásady zákonného soudce) nebo podat návrh na zahájení řízení o kárné odpovědnosti soudců<sup>318</sup>.

To však samozřejmě přímo průtahy neřeší. O způsobu vyřízení stížnosti v případě její důvodnosti i o přijatých opatřeních musí být stěžovatel vyrozuměn ve lhůtě jednoho měsíce<sup>319</sup>. Z důvodu nemožnosti učinit jakákoli účinná opatření rozhodujícím orgánem není stížnost na průtahy v řízení podle § 164 zákona o soudech a soudcích účinným prostředkem nápravy, podobně jako ústavní stížnost proti nezákonnému zásahu<sup>320</sup>.

Jediným účinným prostředkem nápravy průtahů tak je návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu ve smyslu § 174a zákona o soudech a soudcích, který byl do českého právního řádu vpraven k 1.7.2004<sup>321</sup> jako preventivní prostředek nápravy, jehož využití bylo nejprve podmíněno předchozím podáním (neefektivní) stížnosti podle § 164 zákona o soudech a soudcích, v důsledku čehož byl rovněž neefektivní<sup>322</sup> a za efektivní prostředek nápravy průtahů lze považovat zřejmě až poté, kdy byla zrušena jeho vazba na stížnost<sup>323</sup>.

---

<sup>315</sup> Srov. odst. 67: „*Soud dále uvádí, že pokud český Ústavní soud konstatuje, že řízení, které je předmětem ústavní stížnosti, trpí průtahy přičitatelnými určitému soudu, může tomuto soudu nařídít, aby s těmito průtahy skoncoval a v řízení bez odkladu pokračoval. Připustíme-li, že takto uložená povinnost může ve svém důsledku urychlit průběh řízení v případě, že je okamžitě respektována příslušným soudem, Soud poznamenává, že český právní řád nepředpokládá žádnou sankci pro případ nedodržení této povinnosti. Na rozdíl od švýcarského Federálního soudu (viz rozsudek ve věci Boxer Asbestos S. A. proti Švýcarsku (rozh.), č. 20874/92, ze dne 9. března 2000, nepublikováno) nebo španělského Ústavního soudu (viz rozsudek ve věci González Marín proti Španělsku (rozh.), č. 39521/98, ESLP 1999-VII), není český Ústavní soud příslušný k přijetí konkrétních opatření s cílem urychlit předmětné řízení.*“

<sup>316</sup> Kterou je možné stěžovat si i na průtahy řízení (srov. ustanovení § 164 odst. 1 zákona o soudech a soudcích).

<sup>317</sup> Předseda soudu, kde dochází k průtahům, předseda soudu bezprostředně vyššího stupně, pokud se stížnost týká předsedy soudu bezprostředně nižšího stupně, Ministerstvo spravedlnosti, pokud se stížnost týká předsedy soudu nebo se jedná o nesouhlas s vyřízením stížnosti předsedou Nejvyššího, Nejvyššího správního, vrchního nebo krajského soudu, dále předseda krajského soudu, jedná-li se o nesouhlas s vyřízením stížnosti předsedou okresního soudu (srov. § 167 – 171 zákona o soudech a soudcích, § 30 soudního řádu správního).

<sup>318</sup> Srov. § 128 zákona o soudech a soudcích.

<sup>319</sup> Srov. ustanovení § 172 odst. 1, 3 zákona o soudech a soudcích.

<sup>320</sup> Srov. odst. 66 rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Hartman proti České republice: „*Soud v první řadě poznamenává, že hierarchickou stížnost, na niž poukazuje vláda, nelze považovat za účinný prostředek nápravy, neboť účastníkovi řízení nepřiznává subjektivní právo na to, aby na státu vymohl výkon jeho kontrolní pravomoci.*“

<sup>321</sup> Srov. náleží Ústavního soudu sp.zn. I.ÚS 319/04 ze dne 7. 3. 2005.

<sup>322</sup> Srov. odst. 57 rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Vokurka proti České republice

<sup>323</sup> Srov. odst. 70 rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Drenk proti České republice (vztahující se protazím pouze na opatrovnícké řízení, ale zřejmě není důvodu ho nezobecnit) a odst. 9 usnesení Ústavního soudu sp.zn. I.ÚS 1901/16 ze dne 18.10.2016.

Řízení na určení lhůty k provedení procesního úkonu se zahajuje tvrzením (otázka průtahů je otázkou důvodnosti, nikoli přípustnosti návrhu) a explicitně (a nadbytečně) je stanoveno, že podání návrhu není podmíněno podáním stížnosti dle § 164 zákona o soudech a soudcích<sup>324</sup>.

Návrh se podává u soudu, vůči kterému jsou průtahy namítány, musí obsahovat mimo jiné i přesnou identifikaci procesního úkonu, při jehož (ne)provedení jsou spatřovány průtahy a v čem tyto průtahy spočívají<sup>325</sup>. Účastníkem řízení je pouze navrhovatel<sup>326</sup>.

Soud, vůči němuž jsou průtahy namítány, postoupí návrh na určení lhůty se svým vyjádřením soudu příslušnému o návrhu rozhodnout, o čemž navrhovatele informuje, pokud do třiceti dnů neprovede všechny procesní úkony, jejichž neprovedení je namítáno. V posléze uvedené situaci se k návrhu nepřihlíží, ledaže účastník řízení do tří dnů ode dne, kdy se o provedení úkonů dozví, prohlásí, že na návrhu trvá<sup>327</sup>.

O návrhu rozhoduje soud, který je hierarchicky na vyšším stupni soudní soustavy, v případě správního soudnictví se jedná o Nejvyšší správní soud. O průtazích u Nejvyššího a Nejvyššího správního soudu rozhoduje jiný senát těchto soudů<sup>328</sup>.

O perfektním návrhu je příslušný soud povinen usnesením rozhodnout do dvaceti dnů ode dne, kdy mu byla věc předložena nebo kdy byl návrh řádně doplněn nebo opraven. Jinak návrh odmítne<sup>329</sup>.

Dospěje-li soud po zhodnocení, že „s *ohledem na složitost věci, význam předmětu řízení pro navrhovatele, postup účastníků nebo stran řízení a na dosavadní postup soudu*“ dochází v řízení k průtahům, a proto je návrh oprávněný, určí lhůtu k provedení namítaného procesního úkonu, jíž je soud, jemuž je lhůta určena, vázán<sup>330</sup>. Délka lhůty, kterou soud určí k rozhodnutí k provedení procesního úkonu v usnesení, musí být taková, aby byl odpovídala době, ve které by soud měl předmětný úkon provést s ohledem na dosavadní stav řízení a na zásadu projednávání věcí bez zbytečných průtahů.

Dospěje-li příslušný soud, že k průtahům nedochází nebo že namítaný úkon byl již proveden, návrh zamítne<sup>331</sup>.

---

<sup>324</sup> Srov. ustanovení § 174a odst. 1 zákona o soudech a soudcích.

<sup>325</sup> Srov. ustanovení § 174a odst. 2 zákona o soudech a soudcích.

<sup>326</sup> Srov. ustanovení § 174a odst. 5 zákona o soudech a soudcích.

<sup>327</sup> Srov. ustanovení § 174a odst. 3 zákona o soudech a soudcích.

<sup>328</sup> Srov. ustanovení § 174a odst. 4 zákona o soudech a soudcích.

<sup>329</sup> Srov. ustanovení § 174a odst. 6 zákona o soudech a soudcích.

<sup>330</sup> Srov. ustanovení § 174a odst. 8 zákona o soudech a soudcích.

<sup>331</sup> Srov. ustanovení § 174a odst. 7 zákona o soudech a soudcích.

### 3.3. Kritéria zkoumaná při rozhodování o návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu

Kritéria pro zhodnocení přiměřenosti délky řízení kopírují východiska vyvoditelná ze zásady projednání věci bez zbytečných průtahů.

Předesílám však, že dle mého názoru lze tato kritéria hodnotit pouze ve vztahu k procesnímu úkonu u něhož je průtah namítán. Předmět řízení je totiž dán dispozitivním úkonem navrhovatele, který vymezuje úkon, u kterého dle jeho názoru dochází k průtahům. Prostřednictvím kritérií uvedených v zákoně se dle mého názoru může poměřovat pouze délka, po kterou namítaný procesní úkon nebyl proveden, ač proveden být mohl.

Posuzuje se tedy přiměřenost doby, po kterou nebyl procesní úkon učiněn, ač učiněn být měl. Nelze proto hodnotit předchozí průběh řízení, ostatně by ani nedávalo smysl, když se hodnotí, zda je průtah s provedením konkrétního úkonu, nikoli celkově v řízení, jak je tomu v případě průtahů ve správním řízení u žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Je to i logické, jelikož účastník řízení má právo na projednání věci bez zbytečných průtahů, což se týká i každého jednotlivého úkonu.

Jinak k tomu přistupuje Nejvyšší správní soud, který hodnotí průběh řízení globálně. A nutno uvést, že se dle mých zkušeností zaměřuje zejména na chování účastníků řízení, pokud chce ospravedlnit průtahy na straně soudu.

Domnívám se, že vzhledem ke znění § 174a zákona o soudech a soudcích by neměly být pochyby o tom, že soud nemůže rozhodnout ultra petitem, tedy může rozhodnout pouze o tom úkonu, u něhož jsou průtahy namítány<sup>332</sup> (potom mi ale není jasné, proč se Nejvyšší správní soud zabývá i úkony, které s namítaným úkonem nemají nic společného<sup>333</sup>).

Nařídít může navíc soud provedení pouze těch úkonů, o jejichž provedení soud již rozhodl nebo potřeba jejich provedení nepochybně vyplývá ze spisu<sup>334</sup>. Pravidlo, že soud může rozhodnout pouze o provedení těch úkonů, o jejichž provedení bylo rozhodnuto nebo které musí být nepochybně učiněny, je dle mého názoru v souladu se zákonem, který umožňuje rozhodnout

---

<sup>332</sup> Srov. opakující se frázi v rozhodnutích senátu Aprk Nejvyššího správního soudu: „Při posuzování návrhu na určení lhůty je Nejvyšší správní soud vázán navrhovatelovou specifikací procesního úkonu, u něhož jsou namítány průtahy. Jen u takto vymezeného procesního úkonu zkoumá, zda dochází k průtahům“ (např. v usnesení č.j. Aprk 42/2015-37 ze dne 4.6.2015)

<sup>333</sup> Srov. odst. 29 usnesení č.j. Aprk 22/2014-82 ze dne 7.5.2014, kde se při zkoumání přiměřenosti lhůty k rozhodnutí věci zabývá Nejvyšší správní soud tím, že soudní poplatek nebyl uhrazen současně s podáním žaloby

<sup>334</sup> Srov. usnesení Nejvyššího soudu sp.zn. 21 Cul 3/2004 ze dne 12.1.2015: „v řízení o návrhu na určení lhůty k procesnímu úkonu podle ustanovení § 174a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, může příslušný soud stanovit lhůtu jen ve vztahu k takovým procesním úkonům, o jejichž provedení soud, vůči němuž návrh směřuje, již rozhodl (a je v prodlení s jejich provedením) nebo jejichž potřeba provedení - i když o nich dosud nebylo rozhodnuto - je podle obsahu spisu a s přihlédnutím k povaze věci nepochybná a které ve věci musí být podle zákona učiněny“. Tento závěr převzal do své judikatury i Nejvyšší správní soud (srov. odst. 7 usnesení Nejvyššího správního soudu č.j. Aprk 14/2011 – 61 ze dne 22.8.2011).

pouze o určení lhůty k provedení určitého úkonu, kde povinnost k jeho provedení vyplývá ze spisu, nikoli o povinnosti věc rozhodnout, pokud to se nejedná o jediný úkon, který v řízení zbývá učinit a jemuž nic nebrání. Určení, o jaký úkon se má jednat, může činit navrhovatelům nemalé potíže a v praxi je proto návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu obtížně uplatnitelný.

Na okraj uvádím, že usnesením Nejvyššího správního soudu č.j. Aprk 13/2017 – 103 ze dne 12.7.2017 byla Městskému soudu v Praze uložena povinnost rozhodnout do určitého data, i když se navrhovatel domáhal „pouze“ nařízení jednání. Senát Aprk Nejvyššího správního soudu zde tudíž rozhodl zcela v rozporu s vlastní konstantní judikaturou. To může být náhoda, ale také to může být klientilistický přístup.

Obecně jednotlivá kritéria rozebírám v části společné správnímu řízení i řízení před správními soudy, níže uvádím zejména specifické okolnosti, které nastávají v řízení před správními soudy.

### **3.3.1. Složitost věci**

Prvním kritériem je složitost věci. Jedná se o jedno z nejdůležitějších kritérií, avšak jak jsem již uvedl, poměřovat se může pouze s ohledem na konkrétní úkon. Navrhovatel se totiž může domáhat například přeposlání žaloby protistraně (pokud je to úkon nezbytný pro rozhodnutí věci, což většinou bude) a složitost takového úkonu je téměř nulová, i když může být učiněn v rámci řízení, které může být svým předmětem jinak velmi složité.

I s ohledem na zásadu „soud zná právo“ a specializaci jednotlivých soudců či senátů bude složitost skutková mnohem více určující pro závěr o složitosti věci, než složitost právní.

Pod skutkovou složitost řadím i studium správního spisu, ač jeho studium správní soudy nepovažují za dokazování v pravém smyslu. Obsáhlost správního spisu tak bude většinou zásadní pro posouzení složitosti věci (bude-li se jednat zejména o procesní úkony spočívající v nařízení jednání nebo rozhodnutí věci).

Řízení podle soudního řádu správního je však specifické v tom, že před jeho vydáním zpravidla proběhlo řízení před správním orgánem, soud má k dispozici správní spis a ve věci, v níž má být rozhodováno, již byl určitý skutkový stav zjištěn a správní orgány zaujaly určitý názor, jak na skutkovou, tak na právní stránku věci. Tímto má tedy správní soud svou práci ulehčenou a ve většině případů sestává jeho práce v tom, že rozhoduje, zda je dostatečně zjištěn skutkový stav, nebyla porušena procesní ustanovení tak, aby to mohlo mít za následek nezákonné nebo nesprávné rozhodnutí věci a zda byla provedena správně aplikace práva.

S ohledem na obvykle kasační charakter řízení správní soud v nejčastějším typu řízení, na zrušení rozhodnutí, posuzuje, zda závěry správního orgánu obstojí, nikoli jaké jsou správné (i když i tuto úvahu bude muset většinou správní soud provést).

Z těchto důvodů je řízení před správními soudy dle mého názoru obvykle méně složité, než řízení před civilními nebo trestními soudy (o čemž svědčí i skutečnost, že v řízení před správními soudy je obvykle učiněno rozhodnutí při prvním jednání a nemusí se odročovat, přičemž odročování za účelem dalšího dokazování je u civilních nebo trestních soudů běžné – tím neříkám, že správné nebo že by to tak mělo být).

S ohledem na to může být překvapivé, že právě ve správním soudnictví je nejdelší průměrná délka trvání řízení, a to 23 měsíců, celková průměrná délka řízení v celém soudnictví České republiky přitom je 300 dnů, tedy méně než poloviční<sup>335</sup>. S ohledem na složitost věcí by to dle mého názoru mělo být spíše naopak (i když lze připustit, že se do délky civilních řízení promítají četná „zjednodušená řízení“, která skončí vydáním platebního rozkazu, elektronického platebního rozkazu, rozsudku pro zmeškání nebo rozsudku pro uznání), z čehož je zřejmé, že prakticky všechna řízení probíhající před správními soudy (čest výjimkám) budou trvat nepřiměřeně dlouhou dobu a průtahy jsou způsobeny nedostatečným personálním zabezpečením těchto soudů (což je omluva pro soudce, nikoli pro stát a nemůže se jednat o důvod, proč průtahy tolerovat).

V praxi by to mělo znamenat, že téměř v každém řízení by v nějaké fázi měl být účastník řízení úspěšný s návrhem na určení lhůty k provedení procesního úkonu a rovněž by měl být úspěšný v kompenzačním řízení (ohledně otázky nesprávného úředního postupu).

Z výše uvedené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že tomu tak není a dle mých zkušeností to tak není ani v řízení kompenzačním. Nejvyšší správní soud se přitom nezdá zaklíná „objektivní realitou českého soudnictví“<sup>336</sup>, což v podstatě znamená, že přihlíží k množství napadlých věcí, což však zapovídá judikatura Ústavního soudu (ta část, která respektuje plenární nález). To, co dělá Nejvyšší správní soud (a nad rámec tématu dodávám, že i další soudy, zejména Obvodní soud pro Prahu 2, kde se daří korupci, jak lze vyčíst mezi řádky z odůvodnění návrhu na změnu místní příslušnosti ve věcech dopravních<sup>337</sup>

---

<sup>335</sup> Srov. článek ze dne 15.4.2018 s názvem „Průměrná délka civilních řízení vloni klesla pod 300 dnů. Správní soudy však nestíhají“ dostupný na <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/2450554-prumerna-delka-civilnich-řízení-vloni-klesla-pod-300-dnu-spravni-soudy-vsak-nestihaji>

<sup>336</sup> Srov. odst. 20 usnesení č.j. Aprk 22/2014-82 ze dne 7.5.2014.

<sup>337</sup> Srov. stenozáznam z projednávání novely občanského soudního řádu na zasedání Poslanecké sněmovny ze dne 3.3.2017, dostupný na <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/055schuz/bqbs/b28405001.htm>

a který řeší většinu kompenzačních žalob) není nic jiného, než ochrana zájmů státu, což samo o sobě něco vypovídá o nezávislosti a nestrannosti (nejen) tohoto soudu.

### **3.3.2. Význam předmětu řízení pro účastníka**

Význam předmětu řízení pro navrhovatele má na rychlost řízení vliv tehdy, pokud se jedná o řízení, které je privilegovaně důležité, to znamená že má zcela zásadní význam pro navrhovatele.

Jak obecně nemám rád rozhodování správních soudů, neboť mi jejich rozhodování nepřijde nestranné a někdy se až divím, kam jsou schopny ve snaze vyhovět státnímu orgánu zajít, pak zvláštní místo u mě má senát Aprk Nejvyššího správního soudu, který rozhoduje o návrzích na určení lhůty k provedení procesního úkonu, pokud jsou tvrzeny průtahy u správních senátů krajských soudů (resp. Městského soudu v Praze), či stejně složený senát Aprn, působící u téhož soudu, který rozhoduje o tomtéž, pokud se jedná o tvrzené průtahy u Nejvyššího správního soudu. Jejich názory se dle mého názoru zcela vymykají racionálnímu myšlení a jejich prezentace v soudních rozhodnutích vyžaduje dle mého názoru hodně odvahy a především hroší kůže.

Na prahu geniality (co se týká snahy o ochranu zájmů státu v řízeních o návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu) je závěr, který lze vyvodit například z odst. 36 usnesení Nejvyššího správního soudu č.j Aprk 22/2014-82 ze dne 7.5.2014, podle kterého míru nejistoty navrhovatele zmenšuje, pokud v dané věci existuje závazné rozhodnutí správního orgánu, které „*autoritativně řeší otázku, jíž se soudní řízení dotýká*“.

Ona genialita samozřejmě spočívá v tom, že ve správním soudnictví je nejtýpčtější a nejčastějším typem žaloby žaloba proti (pravomocnému) rozhodnutí správního orgánu. Tento názor pak v podstatě vylučuje většinu řízení z posouzení jako privilegovaně důležité. Následkem tohoto názoru mohou být až absurdní situace, kdy nezřídka vídaný ping-pong mezi správními orgány a soudy (cyklické rušení nezákonných rozhodnutí správních orgánů vydávaných v jednom správním řízení) by vedl k tomu, že důležitost řízení se vždy po určité době mění, a to v závislosti na tom, před jakým orgánem probíhá a zda zákon přiznává tomu kterému rozhodnutí právní moc (otázkou by bylo, jak by si Nejvyšší správní soud poradil s předběžnou vykonatelností).

Možné by navíc bylo postupné snižování důležitosti řízení pro účastníka podle toho, kolik pravomocných rozhodnutí v něm již bylo vydáno (např. může být vydáno rozhodnutí správního orgánu o odvolání, zamítavé rozhodnutí správního soudu o žalobě proti němu a zamítavé rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti – následné řízení o ústavní

stížnosti by náhledem Nejvyššího správního soudu muselo mít zřejmě pouze mizivou důležitost).

Tento právní názor by byl případně přenositelný i na řízení v jiných procesních odvětvích, například v civilním řízení, kde je obvykle řízení pravomocně skončeno rozhodnutím odvolacího soudu a v řízení o dovolání a o ústavní stížnosti se již napadají pravomocná rozhodnutí. Optikou náhledu Nejvyššího správního soudu by měla být část řízení před Nejvyšším soudem a Ústavním soudem hodnocena jako méně důležitá.

Nic takového však z judikatury Evropského soudu pro lidská práva nebo Nejvyššího soudu nevyplývá. Naopak, ve stanovisku Nejvyššího soudu sp.zn. Cpjn 206/2010 ze dne 13.4.2011 je uvedeno, že do doby řízení je nutno započítat i „*případné řízení o dovolání, řízení o kasační stížnosti i řízení o stížnosti ústavní, a to i tehdy, bylo-li toto řízení pro poškozeného neúspěšné (tedy např. i v případě, že ústavní stížnost byla odmítnuta)*“.

Uvedené stanovisko Nejvyššího soudu však již nepočítá s jakýmkoli snižováním výše náhrady nemajetkové újmy pro část řízení probíhajícím po pravomocném rozhodnutí věci (dokonce soudem, nikoli správním orgánem). A je to logické, jelikož účastník řízení stále zůstává v nejistotě ohledně toho, jak řízení dopadne a pravomocné rozhodnutí na tom nemůže nic změnit. Ostatně opravné prostředky jsou zde proto, že žádný orgán není neomylný a že se počítá s nesprávností, byť pravomocného, rozhodnutí, tudíž účastník řízení stále prožívá tutéž nejistotu ohledně jeho výsledku. Nejvyšší správní soud tak zůstává, alespoň v tomto aspektu, ve své snaze o podlézání státním orgánům, osamocen.

Na privilegovanou důležitost řízení pamatoval i soudní řád správní, neboť ta má svůj odraz v jeho ustanovení § 56 odst. 1 větě za středníkem, když taková okolnost je zvláště závažným důvodem pro přednostní projednání a rozhodování věci, a takové řízení se tudíž dostane mezi řízení přednostní. Takové řízení je pak nutné vyřizovat s největším urychlením s vyšším pracovním nasazením.

### **3.3.3. Postup účastníků řízení**

Dalším kritériem, které je soud povinen vzít do úvahy, je postup účastníků řízení. Opět platí, že i toto kritérium je plně v souladu se zásadou projednání věci bez zbytečných průtahů, neboť pokud soud nemůže učinit některý úkon z důvodu konání nebo opomenutí účastníka řízení, nemůže být logicky v prodlení (to ale neplatí v případě nepřekročitelných lhůt, ty musí být dodrženy vždy).



Téměř vždy, když může, poukazuje na to, že soudní poplatek nebyl zaplacen ve lhůtě a dává to k tíži navrhovatele<sup>338</sup> (samozřejmě aniž by to mělo vliv na délku při provádění předmětného procesního úkonu). Zejména tento postup považuji za nefér.

Je pravdou, že poplatková povinnost vzniká již podáním žaloby, přičemž dnes se komunikace se správními soudy odehrává většinou prostřednictvím datových schránek, což je typ komunikace, která má své nesporné výhody. Má však teoreticky jednu nevýhodu, a to tu, že současně s ní nelze uhradit soudní poplatek, což lze v případě zaslání žaloby poštou vylepením kolkových známek. Při tomto typu komunikace za situace, kdy správní soudy nezveřejňují údaje pro úhradu soudního poplatku (resp. mi to není známo) mimo Nejvyššího správního soudu, který má na svých internetových stránkách i generátor variabilního symbolu, není reálně možné uhradit soudní poplatek dříve, než je účastníkovi řízení doručena výzva k úhradě soudního poplatku.

Pokud je mi známo, takto postupují téměř všichni navrhovatelé, je to zcela standardní a vlastně i jediné možné, přičemž obrat „soudní poplatek bude uhrazen na výzvu soudu“ je obvyklá součást každého podání podléhajícího poplatkové povinnosti.

Tohoto standardního postupu však Nejvyšší správní soud vyloženě zneužívá proti navrhovatelům, což je v kombinaci s tolerováním doby jednoho a půl roku, kdy věc není rozhodnuta poté, co je k rozhodnutí procesně připravena, alespoň pro mě, směšné.

Ale abych byl spravedlivý, nezaplacení soudního poplatku samozřejmě řízení celkem o něco prodlouží (nemá to však obvykle vliv na délku konkrétního procesního úkonu), avšak, s ohledem na Nejvyšším správním soudem tolerovanou délku průtahů, tak zanedbatelným způsobem, že vůbec zmiňovat tuto skutečnost nemá smysl, pokud rozhoduje nestranný soud.

Dle mého názoru nedává smysl, aby se soud při hodnocení přiměřené lhůty k provedení procesního úkonu zabýval tím, co pro délku doby jeho provádění nemá žádný význam.

Proč se Nejvyšší správní soud zabývá například tím, zda byl včas uhrazen soudní poplatek, pokud je namítáno porušení přiměřené lhůty pro rozhodnutí věci poté, kdy je procesně připravena k rozhodnutí (a tudíž namítaný úkon nemohl být začat prováděn před zaplacením soudního poplatku), je mi záhadou.

#### **3.3.4. Postup soudu**

Dosavadní postup soudu, stejně jako jiná kritéria, lze zkoumat pouze ve vztahu k procesnímu úkonu, u kterého jsou spatřovány průtahy. V tomto případě se hodnotí, zda soud

---

<sup>338</sup> Srov. odst. 29 usnesení č.j. Aprk 22/2014-82 ze dne 7.5.2014.

s ohledem na další okolnosti může namítaný procesní úkon učinit (např. zda jeho provedení není podmíněno provedením jiného procesního úkonu, zda řízení není přerušeno, zda provedení úkonu je v dané situaci potřebné) a pokud ano, zda doba, ve které ho neučinil, odpovídá zásadě rychlosti řízení, resp. projednání věci bez zbytečných průtahů, a je tedy přiměřená.

Na tomto místě bych opět poukázal na pozoruhodný názor Nejvyššího správního soudu v odst. 38 a 39 usnesení č.j. Aprk 22/2014 – 82 ze dne 7.5.2015, podle kterého soud při posuzování nečinnosti odhlíží od doby, kdy soud nemohl ve věci jednat, jelikož byl spis u Nejvyššího správního soudu k rozhodnutí o předchozím návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu.

Nemusím zde ani rozebírat, zda zaznamenal Nejvyšší správní soud či soudy vůbec technologický pokrok v podobě vynalezení skenerů a kopírek. Komedialní je tento názor však v porovnání s důvodem, proč ve věci není rozhodnuto, kterým je, že *„soudci či senáty mají v jednom okamžiku vícero běžících řízení, některá z nich již připravená k rozhodnutí a postupně v nich vydávají rozhodnutí, přičemž ostatní věci na rozhodnutí čekají“*<sup>339</sup>.

Soud, u něhož byly namítány průtahy a kde byla věc procesně připravena k rozhodnutí, tudíž již mohl učinit jediný procesní úkon, a to rozhodnutí věci, avšak to neučinil, jelikož věc byla „ve frontě“. Ač už by tedy u Nejvyššího správního soudu jakékoli řízení probíhalo a připustili bychom, že nemůže být vyhotovena kopie soudního spisu, a i pokud by po dobu, kdy je spis u Nejvyššího správního soudu, nemohl soud činit úkony, stejně by věc čekala ve frontě nevyřízených věcí. Návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu tedy nemůže při tomto náhledu dobu, ve které bude rozhodnut, ovlivnit (zejména pokud ani po třech měsících od vrácení spisu nebylo v řízení nic učiněno).

Důvody takového závěru Nejvyššího správního soudu mě napadají pouze dva, a to snaha o trestání účastníka řízení za jeho snahu o odstranění průtahů, kterou zvyšuje nápad k Nejvyššímu správnímu soudu, a preventivní opatření mající odradit další účastníky od podávání návrhů na určení lhůty k provedení procesního úkonu.

Je mi přitom známo, že správní orgány běžně rozhodují a činí jiné úkony i bez originálu správního spisu, který je u soudu, typicky kvůli rozhodování o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Při podobném přístupu správních orgánů by ostatně bylo správní řízení zablokováno až do doby, než soud rozhodne o žalobě na ochranu proti nečinnosti a obligátní dotaz soudu, „zda už bylo vydáno rozhodnutí ve věci“ by tudíž nemohl být na místě. A to nemluvím o tom, že i v průběhu správního řízení si soud může vyžádat správní spisy při

---

<sup>339</sup> Srov. odst. 20 usnesení Nejvyššího správního soudu č.j. Aprk 22/2014 – 82 ze dne 7.5.2015

řešení kompenzační žaloby za již proběhlou část správního řízení a takové řízení může v praxi trvat i roky. Nevím za jakého důvodu nelze problematiku zapůjčení spisu a souběžného probíhání řízení, z něhož byl spis zapůjčen, řešit u soudů, když je to možné u správních orgánů.

#### 3.3.4.1. Vyhlášení a vyhotovování rozsudku

Zbytečným průtahem zpravidla bude i situace, pokud nebude při prvním jednání vyhlášeno rozhodnutí, jelikož soud je povinen jednání naplánovat tak, aby mohla být již při prvním jednání věc rozhodnuta. K odročení jednání je možné přistoupit až tehdy, pokud věc není možné z procesních důvodů skončit při prvním jednání<sup>340</sup>. Takovým důvodem bude například potřeba doplnit dokazování, která vyšla najevo až při prvním jednání. Naopak takovým důvodem například nebude, pokud soud naplánoval další jednání v jiné věci na stejný den a kvůli tomu musí naplánované jednání odročit, neboť v takovém případě se jedná o špatnou organizaci práce.

Zpravidla by měl být rozsudek vyhlášen po skončení jednání a pouze pokud to není možné, vyhlásí se ve lhůtě třiceti dnů (pokud nebyly posledního jednání přítomni všichni účastníci) nebo deseti dnů (v opačném případě)<sup>341</sup>. Delší lhůta pro vyhlášení rozsudku v případě neúčasti všech účastníků je zde evidentně z důvodu, že je nutné je vyrozumívát o dalším jednání. Jedná se v podstatě o lhůtu delší z důvodu nutnosti doručení předvolání nepřítomným účastníkům, což nemusí být učiněno v případě, kdy jsou o konání dalšího jednání účastníci vyrozuměni při posledním jednání.

Pokud skončilo jednání vyhlášením rozsudku, musí být rozsudek písemně vyhotoven ve lhůtě třiceti dnů, kterou může předseda soudu prodloužit nejvíce o dva měsíce. Zde je opět stanovena nepřekročitelná lhůta, o kterou lze lhůtu prodloužit.

Lhůta v takové délce je stanovena z důvodu, že vyhotovení rozsudku je zdaleka nejobtížnější písemný úkon soudu v řízení. I z toho lze dovodit, že přiměřená doba pro vyhotovení jiných písemností bude násobně kratší. V praxi se však nezdá, že i jen vyzvání k zaplacení soudního poplatku učiní soud až za více než měsíc od zahájení řízení. Stejně tak je mi známo, že pouhé přeposlání podání často trvá správním soudům i dva měsíce.

V případě postupu podle § 51 soudního řádu správního se soud v okamžiku, kdy má souhlas všech účastníků s rozhodnutím věci bez nařízení jednání (či nastane vyvratitelná domněnka poskytnutí souhlasů), ocitne v obdobné situaci, jako při ukončení dokazování – věc je procesně připravena k rozhodnutí.

---

<sup>340</sup> Toto pravidlo je výslovně zakotveno v ustanovení § 114c odst. 1 občanského soudního řádu

<sup>341</sup> Srov. ustanovení § 49 odst. 11 soudního řádu správního.

Z logiky věci pak vyplývá, že přiměřená lhůta k rozhodnutí věci by v takovém případě neměla být delší součtu deseti a třiceti dnů, jelikož to je přesně nejdelší doba, kterou má soud na vyhlášení a vyhotovení rozsudku, pokud je ukončeno dokazování.

Nejvyšší správní soud je však diametrálně odlišného názoru a za přiměřenou dobu, kdy není rozsudek vyhlášen poté, kdy má soud souhlas k rozhodnutí bez nařízení jednání, považuje i dobu v délce jednoho roku<sup>342</sup> či roku a čtvrt<sup>343</sup>, což je pro mě natolik extrémní názor, že nevěřím, že by toto měl být skutečný názor soudců Nejvyššího správního soudu. Za již nepřiměřenou dobu, kdy není rozhodnuto poté, kdy je věc procesně připravena k rozhodnutí, považuje Nejvyšší správní soud až dobu delší než jeden a půl roku<sup>344</sup>.

#### 3.3.4.2. Průtahy při nařízení jednání

Při nařízení jednání je soud povinen respektovat minimální dobu stanovenou na přípravu účastníků řízení<sup>345</sup> a termín musí stanovit s ohledem na způsob doručování účastníkům (např. při zasílání předvolání datovou schránkou předvolání dojde dříve, než při využití služeb České pošty) tak, aby bylo jisté, že jim bude zachován čas na přípravu k jednání. V praxi je nutné vzít v úvahu maximální dobu, po kterou může být předvolání doručováno, aby účastníkovi řízení byla zachována náležitá lhůta na přípravu.

Musí se vzít do úvahy, jak dlouho bude trvat, než předvolání dojde (tj. dostane se do sféry dispozice účastníka řízení) a jak dlouho může maximálně trvat, než bude došlá zásilka doručena. V případě zasílání prostřednictvím České pošty je nutné počítat pro jistotu se třemi pracovními dny, než zásilka dojde, a následně s deseti dny, jako nejdelší době, po které bude písemnost doručena<sup>346</sup>. Předvolání by tudíž mělo být na dobu mezi patnácti až dvaceti dny poté, kdy byla písemnost odeslána. V případě doručování prostřednictvím datové schránky je tato doba o tři dny kratší, neboť k dodání písemnosti dochází okamžitě. Delší doba by dle mého názoru již byla zbytečným průtahem.

#### 3.3.4.3. Průtahy z objektivních důvodů (na straně správy soudu)

Nelze přihlížet například k vytíženosti soudu či soudců, tj. kolik věcí aktuálně vyřizují.

---

<sup>342</sup> Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu č.j. Aprk 5/2014-94 ze dne 28.1.2014, č.j. Aprk 6/2014 – 61 ze dne 28.1.2014.

<sup>343</sup> Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu č.j. Aprk 22/2014-82 ze dne 7.5.2014, č.j. Aprk 23/2014 – 86 ze dne 9.5.2014.

<sup>344</sup> Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu č.j. Aprk 50/2014-168 ze dne 27.10.2014.

<sup>345</sup> Srov. ustanovení § 49 odst. 1 soudního řádu správního.

<sup>346</sup> Srov. ustanovení § 49 odst. 4 občanského soudního řádu.

Vyplývá to i z judikatury Ústavního soudu<sup>347</sup>, který setrvale judikuje, že „*je věcí státu, aby organizoval své soudnictví tak, aby principy soudnictví zakotvené v Listině a Úmluvě byly respektovány, přičemž případné nedostatky v tomto směru nemohou jít k tíži jednotlivce, který od soudu právem očekává ochranu svých práv v přiměřené době*“ a že „*pro posuzování průtahů v řízení a nepřiměřené délky řízení není rozhodující, zda jsou průtahy způsobovány subjektivním faktorem na straně obecného soudu (tedy především jednáním rozhodujícího soudce) či objektivním faktorem spočívajícím v množství napadlých věcí, v právní úpravě organizace soudnictví či v nedostatečném personálním zázemí obecných soudů, neboť je to státní moc jako celek bez ohledu na její dělení do jednotlivých složek, která má jednotlivci garantovat ochranu jeho práv, přičemž nezbytným atributem takové ochrany je také její včasnost*“.

Tento závěr vyslovil Ústavní soud za situace, kdy dle vyjádření soudce, kterému věc napadla, i předsedy soudu, kde věc byla projednávána, bylo avizováno, že dříve, než budou ve věci činěny jakékoli úkony, musí být vyřízeny věci napadlé dříve, což bude za dva roky. I tak přistoupil Ústavní soud k požadovanému konstatování porušení práva a uložení, aby soud nepokračoval v průtazích a neprodleně ve věci jednal (obdobně srov. nálezy Ústavního soudu sp.zn. IV. ÚS 466/97 ze dne 11. 3. 1998 nebo sp. zn. I. ÚS 543/03 ze dne 29. 1. 2004).

Explicitně pak Ústavní soud v nálezu sp.zn. I.ÚS 543/03 ze dne 29. 1. 2004 uvedl: „*Ústavní soud nikterak nehodnotil, zda průtahy v řízení spočívají v subjektivních či objektivních faktorech, protože jak bylo výše řečeno, tato otázka není z hlediska zásahu státní moci do práva jednotlivce na vyřízení jeho věci bez zbytečných průtahů a v přiměřené lhůtě rozhodující. Nelze tedy tolerovat zásahy do základních práv a svobod jednotlivce odkazem na objektivní stav obecné justice.*“

Obdobný závěr je i v nálezu Ústavního soudu sp.zn. I. ÚS 204/06 ze dne 2.6.2006, podle něhož: „*nelze průtahy v řízení ospravedlnit přetížeností soudů, neboť je věcí státu, aby organizoval své soudnictví tak, aby principy soudnictví, zakotvené v Listině základních práv a svobod a Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, byly respektovány a případné nedostatky v tomto směru nemohou jít k tíži občanů, kteří od soudu právem očekávají ochranu svých práv v přiměřené době (srov. IV. ÚS 55/94, publ. in Sbíрка nálezů a usnesení ÚS sv. 2, č. 42, str. 39, IV. ÚS 466/97, ÚS, sv. 10, č. 38). Podle čl. 2 Ústavy České republiky je státní moc vykonávána i prostřednictvím orgánů moci soudní a vykonávají-li podle čl. 81 Ústavy ČR soudní moc jménem republiky nezávislé soudy, potom právu na projednání věci "bez zbytečných*

---

<sup>347</sup> Srov. odst. 23 nálezu Ústavního soudu sp.zn. IV.ÚS 391/07 ze dne 7.8.2007.

*průtahů" odpovídá povinnost obecných soudů tuto stěžejní zásadu spravedlivého procesu naplňovat. Není-li stát v konkrétním sporu účastníků schopen zabezpečit řádný průběh soudního řízení, dochází v důsledku této jeho neschopnosti k faktickému odepření spravedlnosti.“*

Dle Ústavního soudu nemůže obstát ani argument, že vyhovění ústavní stížnosti na průtahy v řízení v situaci, kdy důvodem průtahů je objektivní přetíženost soudů, by porušovalo zásadu rovnosti všech účastníků řízení u daného soudu (neboť v důsledku zásahu Ústavního soudu v jedné věci bude jedna z věcí vyřízena dříve).

Při hodnocení, zda je naplněno pravidlo projednání věci bez zbytečných průtahů tudíž není relevantní zatíženost soudu či soudců, kteří rozhodují a délka řízení se poměřuje pouze s ohledem na relevantní skutečnosti konkrétního řízení, tudíž průtah způsobený velkým množstvím věci, které soud musí řešit, je zbytečným průtahem (např. způsobený nedostatečným personálním zabezpečením soudů či nedostatcích v organizaci soudnictví).

Výše uvedené však bylo silně relativizováno nálezem Ústavního soudu sp.zn. I.ÚS 2427/11 ze dne 15. 2. 2012, a to za plného vědomí Ústavního soudu předchozí své judikatury, dle kterého v případě, kdy zde jsou průtahy způsobené objektivním stavem soudnictví, pokud je stav u soudu „mimořádně tristní“, může konstatovat porušení práva, ale nemůže zakázat v porušování ústavního práva stěžovatele, ani přikázat orgánu veřejné moci, aby ve věci neprodleně jednal, neboť by tím došlo k porušení práva účastníků ostatních řízení na rovné zacházení, přičemž z toho důvodu nelze použít ani jiný prostředek nápravy (konkrétně návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu dle § 174a zákona o soudech a soudcích). Z toho důvodu soud akceptoval i zamítnutí napadeného návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu. V usnesení Ústavního soudu sp.zn. III.ÚS 1212/14 ze dne 2.10.2014 pak Ústavní soud přeměnu své judikatury dotáhl do konce, když toto pravidlo vztáhl na všechna řízení<sup>348</sup>.

Podle judikatury Ústavního soudu by tudíž mělo platit, že v případě průtahů v řízení způsobených objektivními okolnostmi (nebo přesněji okolnostmi stojícími na straně správní složky soudnictví), se není možné proti takovým průtahům jakkoli bránit, mimo nic neřešícího akademického výroku, konstatujícího existenci průtahů v řízení<sup>349</sup>. Pokud tudíž průtahy řízení

---

<sup>348</sup> Srov. „V nálezu ze dne 15. 2. 2012 sp. zn. I. ÚS 2427/11 (N 33/64 SbNU 349) Ústavní soud uvedl, že v případě objektivních průtahů v řízení nelze postup podle § 174a zákona o soudech a soudcích považovat za efektivní prostředek nápravy zásahu do základního práva na projednání věci v přiměřené lhůtě. Nelze proto obecnému soudu, u něhož dochází k objektivním průtahům v řízení, přikázat, aby dále nepokračoval v průtazích a neprodleně vydal rozhodnutí, či nařídil ve věci jednání, neboť nelze napravovat zásah do základního práva stěžovatele na projednání věci bez zbytečných průtahů porušením principu rovnosti ve vztahu k dalším účastníkům řízení vedených u téhož soudu.“

<sup>349</sup> I zde však lze vysledovat určitý rozpor v judikatuře Ústavního soudu, který usnesení sp.zn. II.ÚS 628/15 ze dne 11.8.2015 spatřuje smysl akademických výroků pouze ve spojení s výrokem, který ruší rozhodnutí nebo ukládá

spočívají v objektivních důvodech (tj. důvodech na straně soudní správy), nelze se, dle judikatury Ústavního soudu, proti nim jakkoli bránit, resp. lze použít pouze prostředky kompenzační (podle zákona o odpovědnosti za škodu způsobnou veřejnou mocí), nikoli nápravné, a to s ohledem na zásadu rovnosti, která by byla porušena s ohledem na účastníky jiných řízení, kteří by byli „předskočeni“ někým, jehož návrh napadl později, a tudíž by mělo být v jeho věci rozhodnuto až poté, kdy bude rozhodnuto o návrzích ostatních účastníků.

Posléze uvedenou judikaturu lze stěží respektovat. Ač se jedná o judikaturu zjevně rozpornou, žádný ze senátů se neobrátí s otázkou, zda lze uložit soudu povinnost (příkazem nebo zákazem) v situaci, kdy jsou průtahy způsobeny objektivními důvody, na plénum<sup>350</sup>.

Přitom tuto otázku plénum již řešilo, i když pouze spíše jako obiter dictum, v usnesení Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS-st. 6/98 ze dne 17.02.1998, kde mimo jiné uvedlo, že Ústavní soud nemá rozplétat, zda příčinou průtahů v řízení byly objektivní skutečnosti nebo subjektivní zavinění některého z funkcionářů soudu a tím spíše to nelze požadovat po účastníkovi řízení. Při existenci průtahů tudíž dle pléna Ústavního soudu nic nebrání tomu, aby se účastník řízení domáhal „*uspokojení svých ústavně zaručených práv ve vztahu k obecným soudům*“. Plénum proto odmítlo jako nepřijatelný a neschůdný výklad adjektiva „zbytečných“ tak, že je nutné vycházet ze skutečných možností soudu.

Z toho je zřejmé, že pozdější zmíněná judikatura se odchýlila od názoru pléna a i předchozí judikatury, aniž by to bylo odůvodněno. Ať už to bylo neznalostí nebo úmyslem, je takový stav nepřijatelný a judikaturu, která je v rozporu s názorem pléna, nelze dle mého názoru respektovat.

Ostatně, přihlížení k objektivním důvodům průtahů a vyloučení použití nápravných prostředků v případě jejich existence by ve většině způsobů použití nápravných prostředků znemožnilo a navíc by účastník řízení fakticky nemohl vědět, zda může být s využitím těchto prostředků úspěšný, neboť k tomu by nejdříve musel vědět, jaká je vytiženost soudu či jeho jednotlivých rozhodovacích formací (samosoudců a senátů).

---

povinnosti. K tomu srov. „Podle ustanovení § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu je ústavní stížnost oprávněna podat fyzická nebo právnická osoba podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručená ústavním pořádkem. To znamená, že v řízení o ústavních stížnostech rozhoduje Ústavní soud pouze o tom, zda došlo k takovému porušení, přičemž pakliže tomu tak bylo, zruší napadené rozhodnutí, nebo, směřuje-li ústavní stížnost proti jinému zásahu orgánu veřejné moci než je rozhodnutí, zakáže tomuto orgánu pokračovat v porušování práva a přikáže mu, aby obnovil stav před porušením, pokud je to možné. (...) Z žádného ustanovení zákona o Ústavním soudu a především ústavního pořádku však nelze dovodit, že by Ústavní soud byl povolán ke konstatačním tzv. akademickým výrokům. (...) "Akademický" výrok je tak smysluplný tehdy, jestliže je způsobilý mít konkrétní praktický význam pro právní postavení stěžovatele.“

<sup>350</sup> Srov. ustanovení § 23 zákona o Ústavním soudu.

K vyloučení takového výkladu, který může Ústavní soud uvést snad jen ze snahy zbavit soudní moc jakékoli odpovědnosti, je možné uvést tolik, že čím by byla horší organizace a personální zabezpečení soudnictví, tím by bylo těžší domoci se práva na projednání věci bez zbytečných průtahů, či by to bylo spíše nemožné, což je stav zcela nepřijatelný. Na druhou stranu je pravdou, že to by nevyklučovalo následné využití kompenzačního prostředku, avšak k čemu by byl kompenzační prostředek, pokud by se (ad absurdum) za života člověka nebylo možné domoci rozhodnutí, včetně rozhodnutí o kompenzačním prostředku, který navíc, jak známo, nikdy nemůže v plné míře nahradit to, co bylo způsobeno nepřiměřenou délkou řízení (proto se náhrada nemajetkové újmy označuje jako „přiměřené zadostiučinění“).

Na rozdíl od názoru Ústavního soudu se navíc nedomnívám, že zde jde o střet ústavních zásad na projednání věci bez zbytečných průtahů a rovnosti. Ústavní soud tím má zřejmě na mysli „obecnou“ neakcesorickou zásadu rovnosti<sup>351</sup>, která se však uplatní jen v případě extrémní nerovnosti, které schází jakýkoli účel nebo smysl a jedná se tak o libovůli<sup>352</sup>.

To v tomto případě nepřipadá do úvahy. Pokud by účastník řízení v důsledku rozhodnutí získal přednost, nejednalo by se o projev libovůle, ale o projev jeho práva na projednání věci bez zbytečných průtahů, zohledňující konkrétní specifika případu. Navíc každý může užít návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu. Pokud ho někdo nevyužije, zřejmě se nedomnívá, že v jeho věci dochází k průtahům a takto by na tato řízení mělo tedy být nahlíženo, tj. jako na méně důležité než ty, ve kterých byl návrh podán. V tomto případě je tedy argumentace Ústavního soudu porušení neakcesorické zásady rovnosti nepřipadná.

#### 3.3.4.4. Pořadí rozhodování věci

V některých rozhodnutích argumentuje Nejvyšší správní soud tím, že soud je povinen rozhodovat věci v pořadí, v němž mu napadly, v jiných akcentuje nedůležitost této skutečnosti a prvořadost kritéria rozhodování věci podle pořadí jejich nápadu.

V usnesení Nejvyššího správního soudu č.j. Aprk 6/2014-61 ze dne 28.1.2014 se tyto dvě protichůdné myšlenky bizarně spojily v jedno vnitřně rozporné rozhodnutí. V něm Nejvyšší správní soud uvádí na jednu stranu, že je „*prvořadé hledisko pořadí, v jakém věci k soudu došly, které odráží ústavní zásadu rovnosti, nikoli skutečnost, zda jde o věc složitou či méně složitou*“ na stranu druhou uvádí, že „*stav objektivní přetíženosti soudu či to, kolik věcí u soudu předchází předmětné věci, tak nemohou ovlivnit hodnocení přiměřenosti délky řízení či skutečnosti, zda dochází k průtahům s provedením procesních úkonů*“.

---

<sup>351</sup> Srov. čl. 1 Listiny základních práv a svobod.

<sup>352</sup> Srov. odst. 17 usnesení Ústavního soudu sp.zn. I. ÚS 2006/12 ze dne 15.1.2014.



Jak však vyplývá z judikatury Ústavního soudu (které si však je Nejvyšší správní soud vědom a argumentuje jí), objektivní důvody stojící na straně správní složky soudnictví nemohou mít jakoukoli relevanci. Proto je názor Nejvyššího správního soudu, který jim relevanci přiznává (i když dle mého názoru nelze zjistit jakou), nesprávný.

Pokud však je důvodem, proč nebylo za rok od chvíle procesní připravenosti věci k rozhodnutí, rozhodnuto, vyřizování dříve napadlých věcí, pak je dle mého názoru nepochybné, že se jedná o průtahy způsobené nedostatky v organizaci soudnictví či personálním zabezpečení a mělo by tudíž být v takové situaci návrhu vyhověno.

**Ustanovení § 56 odst. 1 soudního řádu správního zakotvuje zásadu, podle které by měly být věci projednávány v pořadí, v němž soudu napadly. Tato zásada není v rozporu se zásadou rychlosti řízení. Je to jen jiná povinnost soudu, která musí být spolu s povinností projednat věc bez zbytečných průtahů splněna.** Je na soudu (a na státu), aby zajistil splnění obou povinností. Není však možné, aby nemožnost splnění jedné povinnosti, způsobené důvody stojícími na straně správy soudu, derogovalo splnění jiné povinnosti.

Že Nejvyšší správní soud neuvádí pravdu, pokud na jednu stranu uvádí, že pořadí projednávání věcí je bez významu, resp. že ho nezohledňuje, lze demonstrovat na příkladu (ad absurdum), kdy by měl soud k vyřízení jedinou věc, a přesto by v ní jeden rok nekonal. Je zřejmé, že v takovém případě by takovou dobu nečinnosti jistě nerespektoval.

K tomu již pouze dodám, že § 56 soudního řádu správního vyjmenovává případy, kdy je nutné přednostní projednání a rozhodování věcí. Tato povinnost znamená, že v těchto případech je soud povinen tyto věci vyřizovat s největším urychlením za užití zvýšeného úsilí. Nicméně ve skutečnosti dodržení této povinnosti nikdo nekontroluje, jelikož, jak je mi známo, elektronický informační systém, který soudy používají, neumožňuje souborné zobrazení věcí, které jsou vyřizovány v přednostním režimu. Předseda soudu či Ministerstvo spravedlnosti, kteří by měli dohlížet nad tím, zda ve věcech nedochází k průtahům, tak nemají efektivní nástroj, aby zjistili, zda jsou věci v přednostním režimu vyřizovány ve správném pořadí.

Existence takové statistiky přitom není dle Nejvyššího správního soudu pro kontrolu nutná<sup>353</sup>. Orgány dohledu tak reálně nemohou a nemusí kontrolovat, zda nedochází k porušování pravidla zakotveného v § 56 soudního řádu správního.

---

<sup>353</sup> Srov. odst. 45 rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 181/2016 – 23 ze dne 14.7.2017.

#### 3.3.4.5. Přerušování řízení

V řízení může nastat stav, kdy nebude možné v řízení činit jakékoli úkony z důvodu existence určité překážky řízení dočasné povahy, nebo je vhodné, aby v řízení nebyly dočasně činěny úkony (např. z důvodu zájmu na vydání zákonného rozhodnutí nebo z důvodu ochrany práv účastníka). V takovém případě musí<sup>354</sup> nebo může<sup>355</sup> řízení přerušit.

Pokud tak soud učiní, lhůty neběží<sup>356</sup>, což je plně v souladu se zásadou projednání věci bez zbytečných průtahů, jelikož průtah založený na jednom z důvodů uvedených v § 48 soudního řádu správního není průtahem zbytečným.

Problém nastává v případě, kdy je řízení přerušeno, aniž by k tomu byly splněny podmínky. Proti usnesení o přerušování řízení totiž není kasační stížnost přípustná, jelikož se tímto usnesením pouze vede řízení<sup>357</sup>, tudíž se proti němu nelze bránit žádným opravným prostředkem a takové usnesení je navíc závazné pro všechny orgány veřejné moci<sup>358</sup>, tedy včetně Nejvyššího správního soudu, který rozhoduje o návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu.

Z toho vyplývá, že důvodnost usnesení o přerušování řízení není Nejvyšší správní soud oprávněn přezkoumávat a i v případě nezákonného přerušování řízení by byl nucen návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu zamítnout.

Na tomto místě upozorňuji na opačný názor Nejvyššího správního soudu, který vyslovil v usnesení č.j. Aprk 26/2014 – 278 ze dne 29.5.2014, z něhož vyplývá, že soud při rozhodování o návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu k přerušování řízení, které bylo učiněno v rozporu se zákonem, nepřihlíží.

To Nejvyšší správní soud odůvodňuje judikaturou dovozující možnost přezkoumat důvodnost usnesení o přerušování řízení vydané ve správním řízení v rámci řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Avšak tento správný závěr, vyslovený pro soudní hodnocení průtahů ve správním řízení, není dle mého názoru přenositelný i do řízení o návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu, když rozhodujícím rozdílem je, že pro soud není rozhodnutí správního orgánu závazné<sup>359</sup>, na rozdíl od rozhodnutí soudu.

Soud nemůže nerespektovat rozhodnutí, které je pro něho závazné. Při takovém výkladu by soudy nemusely respektovat žádná pravomocná rozhodnutí. Nelze si přitom vybírat, jaká

---

<sup>354</sup> Srov. ustanovení § 48 odst. 1, 2 soudního řádu správního.

<sup>355</sup> Srov. ustanovení § 48 odst. 3, 4 soudního řádu správního.

<sup>356</sup> Srov. ustanovení § 48 odst. 5 soudního řádu správního.

<sup>357</sup> Srov. odst. 36 usnesení Nejvyššího správního soudu č.j. 3 As 125/2012 – 43 ze dne 20.5.2014.

<sup>358</sup> Srov. ustanovení § 54 odst. 6 ve spojení s ustanovením § 55 odst. 5 soudního řádu správního.

<sup>359</sup> Srov. ustanovení § 73 odst. 2 správního řádu.

rozhodnutí kdy respektovat a kdy nikoli. Podle stejné logiky by soud nemusel respektovat ani zákon.

Jedinou možností obrany je proto dle mého názoru ústavní stížnost proti nezákonně přerušnému řízení, kde tvrzeným porušeným právem musí být právo na projednání věci bez zbytečných průtahů. Až po zrušení tohoto usnesení se lze domáhat uložení povinnosti vydat rozhodnutí.

Může nastat i situace, kdy je řízení přerušeno důvodně, ale předseda senátu po odpadnutí překážky, pro kterou bylo řízení přerušeno, nevysloví, že se v řízení pokračuje<sup>360</sup>. V takovém případě se nečinnost týká vydání usnesení o tom, že se v řízení pokračuje, a soud rozhodující o návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu tudíž může určit lhůtu k rozhodnutí o tom, že se v řízení pokračuje.

### **3.3.5. Odraz kritérií v odůvodnění rozhodnutí o návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu Nejvyšším správním soudem**

Za velmi podstatné považuji, že všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu týkající se přiměřené lhůty pro rozhodnutí obsahují pouze obecné teze, ale nikoli přezkoumatelné zhodnocení konkrétního skutkového stavu, takže z nich není možné odvodit, z jakého důvodu je ta která doba přiměřená nebo nepřiměřená. Někdy je tedy doba při provádění procesního úkonu vyhodnocena jako přiměřená, jindy jako nepřiměřená, ale nikdy se navrhovatel nedozví, z jakého konkrétního důvodu je zrovna konkrétní doba přiměřená nebo nepřiměřená. Podávat tyto návrhy k Nejvyššímu správnímu soudu se tak podobá ruletě – někdy je výrok zamítavý, jindy vyhovující, ale proč se navrhovatel nedozví.

Nedostane se mu tudíž ani návodu (stejně jako případným jiným navrhovatelům), kdy mohou návrh podat tak, aby mohli očekávat, že s ním budou úspěšní. Prostě před měsícem se jednalo ještě o lhůtu přiměřenou, po uplynutí dalšího měsíce již nikoli. A tečka.

Nejvyšší správní soud přitom odmítá v rámci svých rozhodnutí sdělit, jakou lhůtu považuje za nejdelší přiměřenou při pokračující nečinnosti soudu. Jediným řešením je cyklicky podávat návrhy a počkat, kdy se Nejvyšší správní soud rozhodne, že se o přiměřenou lhůtu již nejedná.

Zajímavé také je, že málokdy Nejvyšší správní soud uvede, jak dlouhá je ve skutečnosti doba nečinnosti, to si musí čtenář odvodit z jednotlivých dat.

Za vypovídající považuji porovnání v přístupu soudů, pokud se jedná o průtahy v soudním nebo ve správním řízení. Jistě, jsou to řízení, pro která platí odlišná procesní pravidla

---

<sup>360</sup> Srov. ustanovení § 48 odst. 6 soudního řádu správního.

a celkově jiné zásady, nicméně v určitých situacích je lze připodobnit a pro obě navíc platí ústavní princip projednání věcí bez zbytečných průtahů.

Argumentuje-li pak Ústavní soud či Nejvyšší správní soud ve vztahu k soudnímu řízení nutností zohlednění (neakcesorické) zásady rovnosti všech účastníků probíhajících řízení, pak jelikož by se jednalo o pravidlo ústavní, jistě by se muselo aplikovat i na správní řízení.

Povinnost správního orgánu na úrovni zákona vymezenou jako rozhodnout „bez zbytečného odkladu“, lze jistě zcela ztotožnit s povinností věc projednat „bez zbytečných průtahů“<sup>361</sup>.

Nejvyšší soud v rozsudku sp.zn. 30Cdo 530/2014 ze dne 30.7.2015 uvedl, že tomuto termínu odpovídá lhůta o délce „několika dní“. Podobně lze vykládat i rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2Ans 14/2012 ze dne 10.12.2012, rozlišující třicetidenní lhůtu a lhůtu „bez zbytečného odkladu“, která tím pádem může být kratší třiceti dnů.

Správní rozhodnutí a soudní rozsudky pak často nejsou odlišné, co se namáhavosti jejich učinění a vyhotovení týká. Přesto soudy neinterpretují termín správního řádu „bez zbytečného odkladu“ ani zdaleka stejně, jako termín „bez zbytečných průtahů“, kdy v případě správních orgánů je na rozhodnutí a jeho vyhotovení „několik dnů“, v případě soudů je jen na samotné rozhodnutí věci dle judikatury přiměřený i více než jeden rok. Tento odlišný přístup přitom nemá žádné opodstatnění a lze si klást otázku, zda jsou soudy nestranné, pokud řeší průtahy u soudů.

Jak vyplývá z výše uvedeného, neztotožňuji se ani v nejmenším s tím, že by přiměřenou dobou, po kterou není rozhodnuto poté, kdy je věc procesně k rozhodnutí připravena, byla doba v délce jeden a půl roku. Dle mého názoru je přiměřená lhůta maximálně deset dnů (jedná se o vyhlášení rozsudku, nikoli o jeho vyhotovení, tam je přiměřená lhůta maximálně dalších třicet dnů).

**Považuji za rozporné s rozumným uvažováním, aby ve dvou obdobných případech byla přiměřená lhůta pro rozhodnutí odlišná o tisíce procent.** Judikatura Nejvyššího správního soudu týkající se přiměřenosti lhůt je pro mě natolik extrémní a neakceptovatelná, že je pro mé úvahy v této práci prakticky nepoužitelná.

---

<sup>361</sup> Srov. ztotožnění těchto termínů v rozsudku Nejvyššího soudu sp.zn. 32 Cdo 2484/2012 ze dne 10.12.2013: „Pro závěr, zda byla lhůta bez zbytečného odkladu dle § 345 odst. 1 obč. zák. dodržena, není rozhodující doba trvání závazkového vztahu, jak nesprávně dovodil odvolací soud, nýbrž bezodkladné jednání účastníka (bez neodůvodněných průtahů) směřující k odstoupení od smlouvy.“

## **Závěr**

V této práci jsem se zabýval právní úpravou týkající se průtahů ve správním řízení a před správními soudy, což jsou dvě odlišná řízení vycházející ze stejného pravidla, kterým je povinnost projednat věc bez zbytečných průtahů.

Za vhodnější normy upravující časový rámeček, v němž má řízení proběhnout, určitě považuji ty, které jsou ve správním řízení, a to zejména kvůli jistotě, kterou účastníkovi řízení dávají relativně konkrétní lhůty, které jsou obsaženy ve správním řádu a vztahují se na většinu správních řízení.

V těchto normách vlastně nespátřuji žádný zásadní problém. Poskytují totiž dostatečný čas na rozhodnutí správních orgánů a zároveň dávají účastníkům správního řízení dostatečnou jistotu ohledně okamžiku, kdy je správní orgán již v prodlení. Pro případ, kdy by v řízení nastaly okolnosti, jejichž existence implikuje nemožnost rozhodnout v nepřekročitelné lhůtě třiceti dnů, tato nepřekročitelná lhůta se automaticky prodlužuje na dvojnásobek.

V tomto momentu však spatřuji určitý nedostatek, neboť princip právní jistoty ohledně nepřekročitelné lhůty pro rozhodnutí a tedy ohledně okamžiku, kdy je správní orgán v prodlení a lze použít prostředky ochrany proti nečinnosti, je nabourán tím, že existence některých ze skutečností pro prodloužení lhůty si nemusí být účastník řízení vědom (pokud nenahlíží pravidelně do spisu, což po něm jistě není vhodné požadovat) a jedním z důvodů prodloužení navíc je, že se jedná o zvlášť složitý případ, což posoudit, zda tomu tak je, může být problém i se znalostí spisu, neboť se jedná o neurčitý právní pojem.

**Za vhodné bych proto považoval, aby kromě existence důvodů pro prodloužení nepřekročitelné lhůty bylo podmínkou jejího prodloužení písemné vyrozumění účastníků řízení o jejím prodloužení a důvodu prodloužení,** obdobně jako je tomu v případě prodloužení lhůty k vyřízení žádosti podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Účastník řízení by tak věděl, že pokud by o prodloužení nepřekročitelné lhůty nebyl vyrozuměn, byl by bez ohledu na okolnosti řízení správní orgán v prodlení nejpozději po uplynutí třiceti dnů ode dne zahájení řízení. Pokud by byl účastník řízení vyrozuměn, měl by na výběr buď toto akceptovat, nebo nikoli a bránit se proti nečinnosti ihned po uplynutí maximálně třiceti dnů.

Jestliže jsou pak obecné lhůty pro určitý typ správního řízení nevyhovující, řeší to zákonodárce stanovením jiných lhůt ve speciálních zákonech, což kompenzuje nevhodnost obecných lhůt pro řízení, kde je z povahy nutné velmi rychlé rozhodnutí nebo se jedná naopak o mimořádně složitá řízení. **Pokud jsou však takové speciální lhůty stanoveny nikoli s ohledem na složitost řízení, ale na zatíženost správního orgánu, pak se takové řešení**

**nedá považovat za vhodné ani funkční, protože se v tom případě dá předpokládat, že daleko dříve uplyne lhůta stanovená na základě zásady projednání věci bez zbytečných průtahů.** Lhůta, která je stanovena jen z důvodu, aby oddálila právní jistotu účastníků řízení a tím fakticky i množství podaných prostředků nápravy, je z mého pohledu obtížně akceptovatelná, nicméně nikoli protiústavní.

Určité výhrady mám však k judikatuře, v níž není zcela jasné, zda se lze bránit proti nečinnosti správního orgánu ještě před tím, než uplyne například třicetidenní lhůta, ale již poté, co z hlediska povinnosti vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu je délka řízení již nepřiměřená.

Ve správním řízení směřují obecné lhůty k vydání správního rozhodnutí, což je také úkon, kterého se lze domáhat žádostí na uplatnění opatření proti nečinnosti.

Kdy nastal okamžik vydání rozhodnutí se účastník řízení snadno dozví v případě rozhodnutí doručovaného elektronickou cestou, ať už prostřednictvím datové schránky, nebo e-mailu, jelikož v těchto případech okamžik odeslání a dojití rozhodnutí prakticky splývá a o vydání rozhodnutí se tak účastník řízení dozví okamžitě a tak ví, že uplynutím určitého dne je správní orgán v prodlení, proti kterému se může úspěšně bránit.

Považuji proto za nešťastné nově přidané ustanovení do správního řádu, související s možností zaslat písemnost na kontaktní místo veřejné správy (pokud se nemá doručovat datovou schránkou), které ho má následně za povinnost náležitým způsobem doručit, podle kterého je okamžikem vydání rozhodnutí odeslání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí do kontaktního místa veřejné správy.

Tímto postupem se dle mého názoru správní řízení zcela zbytečně prodlužuje zapojením dalšího orgánu do procesu a prodlužuje se „čekací doba“ na správní rozhodnutí po jeho vydání, navíc se tím zcela stírá ona výhodnost doručování e-mailem, kdy nyní si již nemůže být účastník řízení zcela jist, že v případě doručování e-mailem se den vydání bude shodovat se dnem dodání do jeho e-mailové schránky.

Není mi přitom známo, že by správní orgány, které vedou spisy elektronicky, měly nějaký problém s doručováním písemností v listinné podobě a pokud ano, mělo by se to dle mého názoru řešit tak, aby se tuto činnost naučily, nikoli nesystémově přidávat do procesu další nutné úkony hrozící dalšími zdrženými a ubírající výhodou doručování e-mailem.

Tato výhoda shodného okamžiku doručení a dojití písemnosti zde každopádně není v případě volby jiných doručovacích metod, kde je nutné počítat obvykle s jedno až třídenním rozdílem mezi tím, kdy je zásilka předána k doručení a kdy dojde. Z důvodu zvýšení právní jistoty účastníka řízení, aniž by bylo zapotřebí nahlížet do správního spisu ke zjištění, zda bylo

rozhodnutí vydáno, by bylo dle mého názoru **vhodné zavést povinné oznamování o vydání rozhodnutí v určitém řízení na internetových stránkách správního orgánu**, přičemž rozhodnutí, jehož vydání by nebylo oznámeno, by se nepovažovalo za vydané. Tím by získal účastník řízení jednoduchý způsob, jak zjistit, zda již bylo správní rozhodnutí vydáno a zda tudíž dochází k nečinnosti.

Za problematické však považuji, že některá ustanovení právních předpisů modifikují lhůty tak, že okamžikem jejich konce není vydání rozhodnutí, ale prostě „rozhodnutí“, což je však okamžik předcházející vydání rozhodnutí. Je to sice zřejmě důsledek nedůsledného rozlišování v pojmu, tedy se jedná o pochybení zákonodárce, nicméně pochyben zákonodárce nelze napravit výkladem, ale novelou. Domáhat se však obecně lze pouze vydání rozhodnutí, nikoli rozhodnutí věci, a tak nestačí pouze vyčkat konce lhůty pro rozhodnutí věci, nutné je ještě připočítat lhůtu pro jeho vydání. Tuto terminologickou nejednotu by tudíž bylo zapotřebí odstranit.

Jediný zásadní problémový bod spatřuji v plynutí lhůt pro vydání rozhodnutí v odvolacím řízení. Judikatura se sice ustálila na tom, že lhůtou pro vydání rozhodnutí v odvolacím řízení je maximálně součet lhůty pro předání spisu a pro vydání rozhodnutí, to dle mého názoru z právní úpravy vůbec nevyplývá. Legislativní řešení by přitom nebylo složité, ostatně to zákonodárce ukázal v zákoně o svobodném přístupu k informacím, kde lhůta pro vydání rozhodnutí o rozkladu plyne ode dne podání rozkladu.

Dále považuji za nepřiměřeně dlouhou lhůtu pro předání spisu odvolacímu správnímu orgánu. Ta je ve stejné délce, jako obecná nepřekročitelná lhůta pro vydání rozhodnutí, avšak množství a složitost úkonů je v obou případech neporovnatelná, nedomnívám se tudíž, že k takové délce lhůty pro předání spisu existuje racionální důvod.

Jak jsem uvedl, s úpravou časových mantinelů pro správní řízení jsem vcelku spokojen a mám k ní jen drobné výtky. To se však nemohu napsat o úpravě prostředků na ochranu proti nečinnosti správního orgánu.

Na úrovni správního řízení se jedná o ochranu před nečinností dle § 80 správního řádu. Ta je však primárně prostředkem přijímaným správním orgánem v rámci dohledové činnosti, ve druhé větě ustanovení § 80 odst. 3 správního řádu je pak ukryta zmínka o možnosti iniciace řízení ze strany účastníka řízení.

Přitom primárně by se mělo naopak jednat o prostředek, který je v dispozici účastníka řízení. Není nic vzdálenějšího realitě než představa, že o nečinnosti podřízených správních orgánů by měl mít nadřízený správní orgán přehled, aktivně vyhledávat případy jejich nečinnosti a že by mohl práva účastníka řízení hlídat lépe, než samotný účastník řízení.

Primárně by měl tudíž mít prostředky ochrany před nečinností v rukou účastníků řízení, a to v potřebné šíři, tedy ve vztahu k vydání rozhodnutí a i tehdy, pokud správní orgán povinnost vydat rozhodnutí nemá, typicky v případě, kdy mu spis není prvostupňovým správním orgánem předán.

Možnost podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti při provádění všech úkonů sice judikatura dovodila, ale, dle mého názoru, takovou interpretaci správní řád neumožňuje a Nejvyšší správní soud k tomuto závěru dospěl podle mě z důvodu, aby omezil, resp. oddálil, přístup k soudu v nečinnostních věcech.

Z možných opatření proti nečinnosti pak příliš nerozumím možnosti přiměřeně prodloužit lhůtu pro vydání rozhodnutí za podmínky, že je takový postup pro účastníky řízení výhodnější, jelikož dle mého názoru tento postup nemůže být nikdy výhodnější, než přikázání vydání rozhodnutí.

Kromě přikázání rozhodnutí věci v určité lhůtě má nadřízený správní orgán možnost rovněž věc převzít nebo pověřit jiný správní orgán ve svém obvodu vedením řízení. Ač se jedná o opatření proti nečinnosti a jejich předpokladem je uplynutí lhůty k vydání rozhodnutí, nedočká se účastník řízení uložení vykonatelné povinnosti.

Z toho důvodu se domnívám, že by bylo vhodné zakotvit, že v případě těchto opatření by musela být novému správnímu orgánu zároveň stanovena přiměřená lhůta k vydání rozhodnutí, která nesmí být delší, než kolik by odpovídalo lhůtě pro vydání rozhodnutí v daném řízení.

**Předpokladem určení jiného správního orgánu totiž je úvaha, že tento způsob řešení bude efektivnější, než uložení povinnosti rozhodnout v určité lhůtě. Proto pro případ, že tomu tak nebude, by měl mít účastník řízení k rovnou k dispozici exekuční titul, kterého se svého práva bude domáhat.**

Tím jsem se dotkl toho, že příkaz správnímu orgánu vydat rozhodnutí v určité lhůtě je brán v odborné literatuře i judikatuře jako vnitřní vztah dvou orgánů, nikoli jako správní rozhodnutí a zřejmě tudíž ani jako exekuční titul.

Tento názor je dle mého názoru nesprávný a pokud by tomu tak mělo být, jednalo by se o zásadní nedostatek právní úpravy. **Nerozumím tomu, proč, pokud orgán veřejné moci konstatuje nečinnost a uloží správnímu orgánu určitou povinnost, je přesto nutné absolvovat v podstatě duplicitní soudní řízení, které tak pouze oddaluje vydání exekučního titulu, který zde již mohl být mnohem dříve.** Nutnost absolvování takového postupu mi připadá jako poskytování správnímu orgánu dalšího času k porušování povinnosti. A že toho správní orgány jsou schopny využít.



Pokud pak judikatura dovedla, že lhůta pro rozhodnutí o žádosti na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je třicet dnů, tento závěr považuji za zcela nesprávný a nepřiměřený složitosti řízení. Pro ukončení všech pochybností, i z hlediska právní jistoty, by dle mého názoru měla být stanovena nepřekročitelná délka tohoto řízení na deset dnů. Aby byla nepřekročitelná délka tohoto jednoduchého řízení stejná, jako je tomu v případě běžného řízení, není dle mého názoru racionálně odůvodnitelné.

**Potřebné by bylo dle mého názoru zavést ustanovení, podle kterého při rozhodování o návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu není nadřízený orgán vázán rozhodnutími, kterými se pouze vede řízení.** Tím by bylo zabráněno zneužívání zejména rozhodnutí o přerušení řízení a možnost k tomuto řízení nepřihlížet by byla sjednocena se správními soudy. Na uvedeném nic nemění ani skutečnost, že usnesení o přerušení řízení je přezkoumatelné orgánem, který rozhoduje i o uplatnění opatření proti nečinnosti.

O uplatnění opatření proti nečinnosti by jednak mělo být rozhodnuto v mnohem kratší lhůtě, než o odvolání proti usnesení o přerušení řízení, navíc účinky přerušení řízení nastalé do doby pravomocného zrušení usnesení o přerušení řízení zůstávají zachovány vždy, i v případě jeho pozdějšího zrušení. V současné situaci tudíž může nastat paradoxní situace, kdy je zcela v souladu se zákonem nevyhověno žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti, ale z důvodu námitky nezákonného přerušení řízení je následně v řízení na ochranu proti nečinnosti správnímu orgánu opět zcela se zákonem (za nezměněného skutkového stavu) uloženo vydat rozhodnutí.

Jako problém vnímám možnost podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti v případě nečinnosti ústředního správního úřadu či jeho předsedy, jak dovedla judikatura a s čímž nesouhlasím, kdy o těchto žádostech rozhoduje de facto sám nečinný orgán a měl by sám sobě nařizovat činnost. Nejvyšší správní soud v takovém případě nevnímá žádost na uplatnění opatření proti nečinnosti a priori jako neúčinný.

To může uvést soudce od stolu, který nemá žádné skutečné zkušenosti s postupem správních orgánů a třeba s tím, když podá šest žádostí o uplatnění opatření proti nečinnosti, z nichž ani na jednu není reagováno. V takové situaci se jedná pouze o prostředek, který oddaluje soudní ochranu a je bez reálné vyhlídky na úspěch.

Tento problém bych řešil asi stejně, jako je tomu v případě rozkladu, tedy **zapojením rozkladové komise nebo obdobného (alespoň částečně nezávislého) orgánu do rozhodování.**

Pro urychlení celého procesu by mohla být pravomoc rozhodnout věc svěřena přímo tomuto orgánu, bez ingerence vedoucího správního orgánu. **Za zvážení by jistě stálo**

**ustanovení specializovaného orgánu stojícího mimo běžnou soustavu správních orgánů, který by v těchto věcech rozhodoval** (z důvodu odbornosti by stálo za úvahu přenést na něho rozhodování vždy, když má rozhodovat nadřízený správní orgán, nikoli pouze pokud jsou tvrzeny průtahy ústředního správního úřadu či jeho vedoucího).

Předpokladem by však bylo důsledné zajištění nezávislosti, neboť soustředění jedné agendy do rukou jednoho orgánu s sebou přináší vyšší riziko ovlivnění. V případě důsledné revize řízení o uplatnění opatření proti nečinnosti, kde by byla zavedena i možnost odvolání, by mohlo být toto řízení považováno za primární a pouze v případě, kdy by účastník řízení nebyl s vyřízením spokojen, mohl by se obrátit na soud, případně by soud o průtazích ve správním řízení vůbec nerozhodoval, což není v rozporu s Listinou základních práv a svobod.

Za prostředek ochrany proti nečinnosti se v teorii považuje i fikce vydání negativního nebo pozitivního rozhodnutí. Fikce vydání negativního rozhodnutí je nesmysl, jak se ukázalo v případě zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť to je ze své povahy nepřezkoumatelné a musí být zrušeno. Větší smysl by bylo možné spatřovat v tom, kdy by měl soud rozhodující v takovém případě na základě zjištěného skutkového stavu pravomoc rozhodnutí změnit, avšak to by znamenalo, že by funkci správního orgánu přebíral fakticky soud, což je nekonceptní. Navíc pokud by se správní orgán domníval, že jsou zde dány důvody pro vydání negativního rozhodnutí, motivovalo by ho to k nečinnosti s tím, že správnost jeho (nevysloveného) závěru případně přezkoumá soud.

Fikce pozitivního rozhodnutí je zase nebezpečná kvůli tomu, že ve správním řízení se často rozhoduje o povolení k činnostem, jejichž výkon osobami, u kterých nejsou splněny předpoklady, je v hrubém rozporu s veřejným zájmem a může ohrožovat život, zdraví nebo majetek. Fikce pozitivního rozhodnutí proto není jistě použitelná obecně, lze jí použít dle mého názoru pouze v případě, kde nemůže dojít k ohrožení veřejného zájmu.

Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je dle mého názoru z důvodu pomalosti zoufale neefektivní institut, přitom se jedná o velmi jednoduchou agendu. Proto se domnívám, pokud by tato žaloba měla být zachována, že **tento proces by se měl maximálně zjednodušit a svázat nepřekročitelnými lhůtami, například o délce třiceti dnů**. Nemusel by se dle mého názoru ani vyžadovat správní spis, pokud by žalobce listinami prokázal zahájení správního řízení. Ostatní důkazní návrhy by byly na správním orgánu a bylo by na něm, jaké důkazy k prokázání svých případných tvrzení navrhne.

Ostatně tento systém existuje již dnes, avšak soudy iniciativně spis vždy vyžadují. Pro efektivitu řízení by dle mého názoru bylo **přínosné zavést obdobu příkazního řízení**, kdy by stačilo prokázat zahájení řízení a prvním úkonem soudu by bylo vydání příkazu k vydání

rozhodnutí v určité lhůtě, proti kterému by mohl podat správní orgán odpor, po kterém by bylo okamžitě nařízeno jednání a bylo by na správním orgánu, zda do jeho konání doručí správní spis nebo jeho část důležitou pro posouzení nečinnosti. Pokud by tak neučinil, nesl by i nepříznivé důsledky své procesní pasivity.

**Žaloba na ochranu proti nečinnosti či úprava veškerých lhůt pro rozhodnutí správního orgánu by pak měla být koncipována tak, aby byl tento žalobní typ využitelný pro veškeré druhy nečinnosti, které mají vliv na vydání rozhodnutí ve věci a nemusela být využívána žaloba na ochranu před nezákonným zásahem.**

Ať by už by se jednalo o prostředky ochrany proti nečinnosti na úrovni správního řízení nebo na úrovni správních soudů, bylo by dle mého názoru **vhodné spojit výrok o povinnosti vydat rozhodnutí s povinností hradit pokutu**, například v částce 100,-Kč denně od okamžiku prodlení vydáním rozhodnutí až do jeho vydání, která by byla příjmem navrhovatele.

Tato pokuta by měla jednak funkci motivační, kdy by správní orgán motivovala k co nejrychlejšímu vydání rozhodnutí, jednak funkci kompenzační, kdy by se tato částka mohla započítat na případně vzniklou nemajetkovou újmu za nepřiměřenou délku řízení a soud by v kompenzačním řízení přiznal pouze částku případně přesahující výši pokuty. Pokuta by musela být paušální, spojovat řízení o nečinnosti a kompenzační by z důvodu složitosti dokazování v kompenzačním řízení ohledně výši nemajetkové újmy nepřiměřeně prodlužovalo řízení. Důležitým důsledkem takového opatření by určitě byl úbytek agendy v kompenzačních řízeních.

Samostatně jsem se ještě zabýval zákonem o svobodném přístupu k informacím. Tento zákon považuji ve vztahu k průtahům za jednu velkou katastrofu, zejména institut stížnosti podle § 16a. S tou je spojeno tolik výkladových problémů, že je orientace v tom, kdy a za jakých podmínek lze uplatnit prostředky ochrany proti nečinnosti a kdy lze podat žalobu k soudu, je složitá nejen pro obyčejného člověka, ale i pro soudce. Takový stav je o to nepřijatelnější v situaci, kdy zákon o svobodném přístupu k informacím je určen té nejširší veřejnosti.

Nyní není jasno, a to na úrovni Nejvyššího správního soudu i dalších správních soudů, ani v tom, jakým způsobem se lze bránit proti nečinnosti v případě, kdy je vydáno rozhodnutí, kterým byl postup povinného subjektu potvrzen. Jedna linie judikatury vyžaduje podat žalobu proti povinnému subjektu a vylučuje napadnout rozhodnutí o stížnosti žalobou na zrušení rozhodnutí, druhá linie vylučuje podat žalobu na ochranu proti nečinnosti povinného subjektu, pokud bylo rozhodnuto o stížnosti podané dle ustanovení § 16a odst. 1 písm. b) a c) zákona o svobodném přístupu k informacím a vyžaduje podat žalobu na zrušení rozhodnutí o stížnosti.

Kdo se nyní tudíž dostane do takové situace, má možnost 50/50, že se trefí do judikatury, která v budoucnosti zvítězí, ale také šanci 50/50, že tomu tak nebude a jeho žaloba bude odmítnuta, nehledě na existenci nečinnosti povinného subjektu. Nutno uvést, že rozšířený senát se do rozseknutí tohoto problému vůbec nehrne. Je otázkou, zda takový stav není vytvořen Nejvyšším správním soudem úmyslně a správní soudy si tak nyní mohou se žalobami týkajícími se nečinnosti v řízení podle zákona o svobodném přístupu k informacím dělat v podstatě cokoli.

Zde pokládám za potřebné poukázat na to, že podobná situace byla po dlouhou dobu udržována i v případě judikaturního rozporu, zda lze podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti i v případě nečinnosti ústředního správního úřadu nebo jeho vedoucího, a Nejvyšší správní soud se ani v tomto případě do vydání sjednocujícího rozhodnutí nehrnul. Situace však byla alespoň lepší v tom, že tehdy se účastníci řízení nedostali do procesní pasti, když prostě jen z důvodu opatrnosti mohli splnit požadavky přísnější větve judikatury, která nakonec i zvítězila.

Dalším problémem je mnoho rozličných možností, jakým správním aktem může řízení podle zákona o svobodném přístupu k informacím skončit, a s tím spojené problémy ohledně uplatnění prostředků ochrany.

To by se vyřešilo, pokud by byla stanovena jednotná lhůta patnácti dnů na vyřízení žádosti (tedy stejně jako dnes), kterou by se rozumělo odmítnutí žádosti, poskytnutí informací, předložení konečné licenční nabídky nebo (přezkoumatelné) rozhodnutí o poskytnutí informací v určité lhůtě podmíněné úhradou určité částky.

V případě neučinění jednoho z těchto úkonů ve lhůta patnácti dnů by se **bylo možné domáhat ochrany proti nečinnosti stížností, která by následně byla přezkoumatelná soudem** (zejména s obligatorním odůvodněním) a v případě vyhovění stížnosti by rozhodnutí o ní bylo exekučním titulem.

Tím by byl vyřešen zmatek zákona o svobodném přístupu k informacím, kdy by ochrana proti nečinnosti byla zajištěna prostřednictvím přezkumu rozhodnutí o stížnosti a místo výzvy k úhradě určité částky by zde bylo přezkoumatelné správní rozhodnutí, které by zároveň bylo exekučním titulem, pokud by nedošlo k poskytnutí informací v dané lhůtě i přes zaplacení úhrady.

Jako posledními jsem se zabýval průtahy v řízení před soudy. **Do zákona o soudech a soudcích bych určitě zakotvil ustanovení o tom, že soud v řízení o návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu není vázán rozhodnutími soudu, kterými se pouze vede řízení.** Tím by bylo zajištěna možnost přezkoumání důvodnosti přerušování řízení, tj. zda soud institut přerušování řízení účelově nezneužívá jen k tomu, aby se vyhnul odpovědnosti za

nepřiměřenou délku řízení. To sice Nejvyšší správní soud činí již dnes, ale dle mého názoru tak činí bez zákonného podkladu.

Nedostatkem je dle mého názoru povinnost navrhovatele přesně specifikovat úkon, u kterého spatřuje průtahy a o kterém má nadřízený soud rozhodovat, což na něho klade nepřiměřené nároky. Takový úkon je totiž obtížně identifikovatelný a navrhovatel tak může být v řízení neúspěšný, ač jsou v něm průtahy, jen proto, že „neodhadl“, jaký procesní úkon má následovat.

**Zavedl bych proto existenci průtahů v řízení jako předpoklad úspěchu návrhu s tím, že by bylo pravomocí nadřízeného soudu, aby určil jiný úkon, u něhož nařídí provedení procesního úkonu, pokud provedení úkonu navrženého žadatelem nepřicházelo do úvahy.** To zabrání opakovanému podávání návrhů jen z důvodu předchozí nesprávné identifikace procesního úkonu, který má být proveden.

**Další možností je v případě průtahů rovnou určit lhůtu k rozhodnutí věci, podobně jak je tomu ve správním řízení.** Pokud to jde ve správním řízení, nevidím důvod, proč by to nemělo být možné v řízení soudním. To by určitě nebylo v rozporu se zásadou zákonného soudce, jak často namítají soudci, neboť rozhodovat zákonný soudce bude, jen při tom nesmí nadále porušovat právo účastníka řízení na rozhodnutí věci v přiměřené lhůtě. Soudem určená lhůta k rozhodnutí věci by byla vlastně obdobou relativně určitých lhůt stanovených zákonem, které také nebyly shledány jako protiústavní.

Zásadní problém však spařuji v judikatuře týkající se institutu návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu, resp. v pojmání zásady rychlosti řízení Nejvyšším správním soudem. Jsem názoru, že **žádný rozumně smýšlející člověk nemůže jako přiměřenou lhůtu k provedení procesního úkonu akceptovat lhůty, které akceptuje Nejvyšší správní soud.** Pokud by se nadále rozhodovalo v intencích současné judikatury, bylo by vcelku jedno, jaká nová úprava by byla přijata. Účastník řízení by se efektivní ochrany stejně nedočkal.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v těchto věcech jsou dle mého názoru výsměchem účastníkům řízení, kteří je nemohou považovat za správné. Za vše vypovídá názor o tom, že přiměřená lhůta pro rozhodnutí věci poté, kdy je procesně připravena ke konečnému rozhodnutí, je ještě i jeden a půl roku.

Jsem přesvědčen, že názory na přiměřenost lhůty budou dány buď profesní deformací soudců, kteří si již na obrovské průtahy za svoji kariéru zvykli natolik, že je již nejsou schopni jako průtahy vnímat, nebo se jedná o snahu vyhovět zájmům státu, ale pak již nelze hovořit o nezávislosti a nestrannosti soudu.

Posléze uvedenému ostatně odpovídá skutečnost, že o návrzích na určení lhůty k provedení procesního úkonu podaných v rámci celého správního soudnictví rozhoduje již po mnoho let senát složený z naprosto stejných soudců, které do této funkce opakovaně dosazuje předseda Nejvyššího správního soudu, který v tu chvíli jedná z pozice soudní správy, tedy z pozice státního úředníka. Navíc pokud se přiznává úspěšným navrhovatelům náhrada nákladů řízení, je vyplácena z účtu Nejvyššího správního soudu, čili Nejvyšší správní soud je přímo motivován, aby návrhům nevyhověl, pod sankcí, že se sníží objem finančních prostředků na jeho provoz. Nejvyšší správní soud tak plní povinnost, která je uložena státu. To je zajímavé propojení státu a soudu, stěží dle mého názoru slučitelné s principem nezávislosti. Ať tak či tak, to, co se děje v tomto ohledu u Nejvyššího správního soudu, je v rozporu s racionálním myšlením a lidé, kteří jsou vůbec schopni úvah stran takové přiměřenosti doby k provedení úkonů, by dle mého názoru vůbec profesi soudce neměli vykonávat.

Úplným závěrem bych uvedl, že zásadní problémy v právní úpravě nespátřuji v normách vymezujících časový rámec pro projednání věci, ale v úpravě prostředků ochrany před průtahy. Ty jsou koncipovány špatně, ve vztahu k účastníkovi řízení nepřátelsky a dávají orgánům veřejné moci možnost různých procesních kliček. Prostředky ochrany proti nečinnosti by tudíž dle mého názoru potřebovaly od základu změnit.

Musí se však změnit i přístup soudů, které svým výkladem směřují většinou proti účastníkům řízení, ač by tomu mělo být dle zásady výkladu ve prospěch ústavně zaručeného práva právě naopak. Aby se tento přístup soudů co nejvíce omezil, bylo by zapotřebí vytvořit komplex norem chránící proti nečinnosti, který by byl co nejjasnější a neposkytoval prostor více výkladům (resp. aby tento prostor byl co nejmenší).

Potřebné by dle mého názoru bylo i svázat veškerá řízení na ochranu proti nečinnosti co nejkratšími lhůtami, aby ochrana byla skutečně rychlá a tudíž efektivní. Považuji za zcela nepřipustné, aby se účastník řízení, v němž je nepřekročitelná lhůta na vydání rozhodnutí třicet dnů, domáhal rozhodnutí o nečinnosti po dobu několika měsíců.

To je však to, co bych si přál. Nevěřím však, že by se to mohlo stát realitou. Takové novely je totiž schopna navrhnout v podstatě jen vláda a iniciativa by zřejmě musela vyjít z Ministerstva spravedlnosti. Nelze přitom očekávat, že stát, který současný stav vytvořil a kterému v podstatě vyhovuje a udržuje ho, by vytvářel normy, které by v důsledku jemu samotnému vytvořily povinnosti v podobě posílení personální stránky soudů a správních orgánů a zároveň by to zvýšilo jeho finanční zátěž i v podobě hrazení nákladů řízení úspěšným navrhovatelům, případně hrazením náhrad v kompenzačním řízení. Existuje tudíž dle mého

názoru jediná jistota, a to, že stát bude chránit sám sebe, nebude vytvářet sebeomezující opatření a stav v této oblasti se nezlepší.

## Seznam použitých zdrojů

### 1. Seznam použité literatury

FUREK, Adam, Lukáš ROTHANZL a Tomáš JIROVEC. Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář. Vydání první. V Praze: C.H. Beck, 2016. ISBN 807400273X.

JEMELKA, Luboš, PODHRÁZKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel, ZAVŘELOVÁ, Jitka, BOHDALO, David, ŠURÁNEK, Petr. Soudní řád správní: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-498-8.

ONDRUŠ, Radek. Správní řád: komentář. Praha: Linde, 2003. Zákony s poznámkami (Linde). ISBN 80-7201-371-8.

POTĚŠIL, Lukáš, ŠIMÍČEK, Vojtěch. a kol. Soudní řád správní: komentář. Praha: Leges, 2014. Komentátor. ISBN 978-80-7502-024-6.

VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4

WAGNEROVÁ, Eliška, ŠIMÍČEK, Vojtěch, LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL, Ivo a kol. Listina základních práv a svobod: komentář. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-750-6.

### 2. Seznam použitých internetových zdrojů

Vládní návrh správního řádu. In: Sněmovní tisk 201/0. Dostupné také z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=6278&pdf=1>.

Průměrná délka civilních řízení vloni klesla pod 300 dnů. Správní soudy však nestíhají — ČT24 — Česká televize. Česká televize [online]. Copyright © [cit. 29.05.2018]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/2450554-prumerna-delka-civilnich-rizeni-vloni-klesla-pod-300-dnu-spravni-soudy-vsak-destihaji>.

Stenozáznam z projednávání novely občanského soudního řádu na zasedání Poslanecké sněmovny ze dne 3.3.2017. Dostupné také z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/055schuz/bqbs/b28405001.htm>.

### 3. Seznam použitých právních předpisů

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

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

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

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

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

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



Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů,  
Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění účinném do 31.3.2012,  
Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů,  
Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů,  
Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů,  
Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů,  
Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů,  
Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.  
Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

#### **4. Seznam použité judikatury**

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Kilián proti České republice,  
Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Vokurka proti České republice,  
Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Drenk proti České republice,  
Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Hartman proti České republice,  
Nález Ústavního soudu sp.zn. Pl.ÚS 5/12 ze dne 31.1.2012,  
Nález Ústavního soudu sp.zn. IV. ÚS 466/97 ze dne 11. 3. 1998,  
Nález Ústavního soudu sp.zn. II.ÚS 225/01 ze dne 4.7.2001,  
Nález Ústavního soudu sp.zn. I.ÚS 543/03 ze dne 29. 1. 2004,  
Nález Ústavního soudu sp.zn. I.ÚS 319/04 ze dne 7. 3. 2005,  
Nález Ústavního soudu sp.zn. I. ÚS 204/06 ze dne 2.6.2006,  
Nález Ústavního soudu sp.zn. IV.ÚS 391/07 ze dne 7. 8. 2007,  
Nález Ústavního soudu sp.zn. I.ÚS 318/06 ze dne 13. 12. 2007,  
Nález Ústavního soudu sp.zn. IV.ÚS 2519/07 ze dne 23.1.2008,  
Nález Ústavního soudu sp.zn. II.ÚS 2747/08 ze dne 21. 4. 2009,  
Nález Ústavního soudu sp.zn. III.ÚS 2556/07 ze dne 22. 7. 2009,  
Nález Ústavního soudu sp. zn. III.ÚS 1094/09 ze dne 23.09.2009,  
Nález Ústavního soudu sp.zn. I.ÚS 2427/11 ze dne 15.2.2012,  
Nález Ústavního soudu sp.zn. I.ÚS 1565/14 ze dne 2.3.2015,  
Nález Ústavního soudu sp.zn. IV. ÚS 746/15 ze dne 25.2.2016,  
Usnesení Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS-st. 6/98 ze dne 17.02.1998,  
Usnesení Ústavního soudu sp.zn. IV.ÚS 671/07 ze dne 25. 4. 2007,  
Usnesení Ústavního soudu sp.zn. IV.ÚS 787/07 ze dne 30.5.2007,

Usnesení Ústavního soudu sp.zn. II.ÚS 3698/11 ze dne 23.8.2012,  
Usnesení Ústavního soudu sp.zn. I. ÚS 2006/12 ze dne 15.1.2014,  
Usnesení Ústavního soudu sp.zn. III. ÚS 1552/13 ze dne 27.3.2014,  
Usnesení Ústavního soudu sp.zn. III.ÚS 1212/14 ze dne 2.10.2014,  
Usnesení Ústavního soudu sp.zn. II.ÚS 628/15 ze dne 11.8.2015,  
Usnesení Ústavního soudu sp.zn. I.ÚS 1901/16 ze dne 18.10.2016,  
Usnesení zvláštního senátu v kompetenčních sporech č.j. Konf 115/2009 – 34 ze dne 15.9.2010,  
Stanovisko Nejvyššího soudu sp.zn. Cpjn 206/2010 ze dne 13.4.2011,  
Rozsudek Nejvyššího soudu sp.zn. 33 Odo 142/2006 ze dne 28.2.2008,  
Rozsudek Nejvyššího soudu sp.zn. 20 Cdo 3922/2009,  
Usnesení Nejvyššího soudu sp.zn. 23 Cdo 2561/2011 ze dne 29.11.2012,  
Rozsudek Nejvyššího soudu sp.zn. 32 Cdo 2484/2012 ze dne 10.12.2013,  
Rozsudek Nejvyššího soudu sp.zn. 25Cdo 1133/2003 ze dne 29.7.2004,  
Rozsudek sp.zn. Nejvyššího soudu 30Cdo 530/2014 ze dne 30.7.2015,  
Rozsudek sp.zn. Nejvyššího soudu 30 Cdo 344/2014 ze dne 29.9.2015,  
Usnesení Nejvyššího soudu sp.zn. 20 Cdo 2195/2001 ze dne 18.12.2002,  
Usnesení Nejvyššího soudu sp.zn. 21Cdo 1774/2013 ze dne 30.12.2014,  
Usnesení Nejvyššího soudu sp.zn. 21 Cul 3/2004 ze dne 12.1.2015,  
Usnesení Nejvyššího soudu sp.zn. 26 Cdo 1239/2016 ze dne 1.7.2016,  
Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 6 A 25/2002 – 42 ze dne 23.3.2005,  
Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 4 As 55/2007 – 84 ze dne 28.4.2009,  
Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 7 Aps 3/2008 – 98 ze dne 16.11.2010,  
Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 86/2010 ze dne 18.9.2012,  
Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 89/2010 – 119 ze dne 20.11.2012,  
Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 7 Ans 10/2012-46 ze dne 14.1.2014,  
Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 8 Ans 2/2012 – 278 ze dne 20.5.2014,

Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 198/2015-20 ze dne 4.11.2015,

Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 9/2015-59 ze dne 25.5.2016,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu 5 A 14/2002 – 35 ze dne 5.12.2003,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 Ans 1/2004-64 ze dne 24.6.2004,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 Ans 1/2004-70 ze dne 29.6.2005,

Rozsudek Nejvyššího soudu sp.zn. 29 Odo 1014/2003 ze dne 3.11.2005,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 8 Ans 3/2005-107 ze dne 12.6.2006,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 Ans 5/2006-96 ze dne 16.5.2007,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 64/2006 – 37 ze dne 31.5.2007,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2As 88/2006-56 ze dne 22.8.2007,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 3 As 33/2006-84 ze dne 7. 11. 2007,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 As 81/2006 – 60 ze dne 30.1.2008,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9 As 76/2007-52 ze dne 31.1.2008,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 8 Ans 3/2008-61 ze dne 31.3.2008,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 Ans 5/2008 – 104 ze dne 2.7.2008,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 79/2008 – 128 ze dne 4.2.2009,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9 Ans 8/2009 - 149 ze dne 13.8.2009,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 55/2009-152 ze dne 20.8.2009,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 Ans 2/2009 – 79 ze dne 16.9.2009,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 Ans 8/2009 – 62 ze dne 16.9.2009,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ans 4/2009-86 ze dne 29.10.2009,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 4 As 19/2009-103 ze dne 30.1.2009,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 4 Ans 16/2009-83 ze dne 27.1.2010,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 Ans 5/2009-59 ze dne 10.2.2010,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 Ans 6/2009-82 ze dne 26.2.2010,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 Ans 2/2010 – 127 ze dne 11.3.2010,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9 Afs 20/2010-74 ze dne 12.8.2010,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9 Afs 21/2010-84 ze dne 12.8.2010,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu 7 Ans 5/2010 – 70 ze dne 19.8.2010,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 90/2010-95 ze dne 16.12.2010,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 3 Ans 2/2011-96 ze dne 23.2.2011,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 73/2010 – 71 ze dne 11.3.2011,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 Ads 96/2011-64 ze dne 14.9.2011,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9 As 47/2011 – 105 ze dne 14.9.2011,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 Ans 3/2011-54 ze dne 27.10.2011,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 Ans 11/2011 - 95 ze dne 25.11.2011,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9 Ans 5/2012-29 ze dne 31.5.2012,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 Ans 13/2012 – 14 ze dne 15.11.2012,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2Ans 14/2012-41 ze dne 10.12.2012,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9 Ans 16/2012 – 84 ze dne 18.12.2012,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 Ans 16/2012 – 62 ze dne 17.3.2013,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 4 As 6/2013-28 ze dne 10.4.2013,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 Ans 4/2012-20 ze dne 12.4.2013,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 4 As 32/2013-44 ze dne 29.5.2013,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 Ans 5/2013-47 ze dne 26.6.2013,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 Ans 4/2012-20 ze dne 12.4.2013,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 4As 6/2013-28 ze dne 10.4.2013,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6Ans 5/2013-47 ze dne 26.6.2013,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 Afs 113/2014-33 ze dne 31.10.2014,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 As 255/2014 – 36 ze dne 23.4.2015,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6As 129/2014-35 ze dne 20.5.2015,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6As 197/2014-25 ze dne 27.5.2015,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 190/2014 – 52 ze dne 25.6.2015,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 Afs 79/2015-36 ze dne 2.7.2015,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 3As 5/2015-42 ze dne 19.8.2015,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 3 As 131/2015-55 ze dne 27.10.2015,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2As 198/2015-20 ze dne 4.11.2015,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 198/2015-20 ze dne 14.11.2015,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 10 As 180/2015-64 ze dne 9.12.2015,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9As 244/2015 – 47 ze dne 14.1.2016,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 As 75/2015 – 17 ze dne 21.1.2016,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9As 294/2015 – 48 ze dne 24.3.2016,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 3/2016 – 20 ze dne 8.4.2016,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 39/2016-35 ze dne 14.4.2016,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 9/2015-59 ze dne 25.5.2016,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9 As 53/2016 – 22 ze dne 26.5.2016,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 8 As 79/2016 – 24 ze dne 30.6.2016,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9As 69/2016-31 ze dne 28.7.2016,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 110/2016 – 23 ze dne 12.1.2017,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 3 As 19/2016 – 32 ze dne 31.1.2017,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9Azs 344/2016-22 ze dne 23.3.2017,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 4 As 12/2017 - 21 ze dne 6.4.2017,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 As 300/2016 – 21 ze dne 29.6.2017,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 181/2016 – 23 ze dne 14.7.2017,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7As 155/2015-160 ze dne 21.11.2017,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 10As 302/2017 – 28 ze dne 18.1.2018,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 4Azs 187/2017 - 36 ze dne 25.1.2018,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7Azs 391/2017 – 19 ze dne 13.2.2018,  
Usnesení Nejvyššího správního soud č.j. Aprk 14/2011 – 61 ze dne 22.8.2011,  
Usnesení Nejvyššího správního soudu č.j. Aprk 5/2014-94 ze dne 28.1.2014,  
Usnesení Nejvyššího správního soudu č.j. Aprk 6/2014 – 61 ze dne 28.1.2014,  
Usnesení Nejvyššího správního soudu č.j. Aprk 22/2014-82 ze dne 7.5.2014,  
Usnesení Nejvyššího správního soudu č.j. Aprk 23/2014 – 86 ze dne 9.5.2014,  
Usnesení Nejvyššího správního soudu č.j. 3 As 125/2012 – 43 ze dne 20.5.2014,  
Usnesení Nejvyššího správního soudu č.j. Aprk 26/2014 – 278 ze dne 29.5.2014,  
Usnesení Nejvyššího správního soudu č.j. Aprk 50/2014-168 ze dne 27.10.2014,  
Usnesení Nejvyššího správního soudu č.j. Aprk 42/2015-37 ze dne 4.6.2015,  
Usnesení Nejvyššího správního soudu č.j. 5As 18/2017 – 15 ze dne 28.11.2017,  
Rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 11 A 13/2010-25 ze dne 30.11.2010,  
Rozsudek Krajského soudu v Brně č.j. 62 Af 72/2010-138 ze dne 19.1.2012,  
Rozsudek Krajského soudu v Brně č.j. 62 Af 31/2011-167 ze dne 25.10.2012,  
Rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 10 A 77/2011-78 ze dne 4.4.2013,  
Rozsudek Krajského soudu v Brně č.j. 62A 92/2012-64 ze dne 8.2.2013,  
Rozsudek Krajského soudu v Plzni č.j. 30A 179/2016-44 ze dne 31.1.2017,  
Rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 8A 157/2014 – 53 ze dne 28.11.2017,  
Rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 9 A 86/2017- 48 ze dne 7.2.2018,  
Rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 6A 114/2017- ze dne 15.3.2018,  
Usnesení Krajského soudu v Brně č.j. 62Ca 75/2008-80 ze dne 2.3.2009,  
Usnesení Městského soudu v Praze č.j. 69Co 167/2015-203 ze dne 28.4.2015,  
Usnesení Městského soudu v Praze č.j. 6A 240/2016 – 34 ze dne 27.3.2017,

Usnesení Krajského soudu v Praze č.j. 47 A 13/2015 – 50 ze dne 29.6.2017,  
Usnesení Krajského soudu v Praze č.j. 45 A 75/2015 – 48 ze dne 29.7.2017,  
Usnesení Městského soudu v Praze č.j. 6 A 10/2015- 28 ze dne 3.5.2018,  
Usnesení Okresního soudu Plzeň – město č.j. 74 EXE 877/2017-43 ze dne 14.6.2017.

# Ochrana před průtahy ve správním řízení a v řízení před správními soudy

## Abstrakt

Předmětem této práce je ochrana před průtahy ve správním řízení (kde je právní předpis označují jako nečinnost) a před správními soudy. Průtah je stav, kdy úkony určitý úkon v řízení z nějakého důvodu není proveden ve lhůtě, ve které by měl být učiněn. Důvody průtahů mohou být různé. Mohou být objektivní, které mohou spočívat v množství věcí, které osoba rozhoduje, ať už je to z důvodu nedostatečného personálního zabezpečení orgánu, před kterým se řízení vede, či z důvodu nedostatků v organizaci práce u tohoto orgánu, nebo mohou spočívat v nutnosti dodržení posloupnosti procesního postupu spočívající v nezbytnosti provést úkon, který danému úkonu předchází. Důvody průtahů mohou být i subjektivní, spočívající v nedostatečné rychlosti práce, ať už je způsobena leností nebo neschopností.

Listina základních práv a svobod hovoří o povinnosti projednat věc bez zbytečných průtahů. Tato povinnost se vztahuje jak na správní řízení, tak na řízení před správními soudy. Vzhledem k tomu, že se jedná o právní předpis, který je součástí ústavního pořádku, nemohou podústavní právní normy obsahovat pravidlo, které by bylo se zásadou projednání věci bez zbytečných průtahů v rozporu a veškeré podústavní právní normy se musí v souladu s touto zásadou vykládat. Zákon tak nemůže stanovit delší lhůtu pro rozhodnutí, než jaká odpovídá zásadě projednání věci bez zbytečných průtahů, může však stanovit lhůtu kratší.

Veškeré lhůty pro projednání věci by byly bez významu, pokud by neexistovaly prostředky ochrany, kterými se lze proti průtahům bránit a které jsou způsobilé donutit prodávající orgán k činnosti. Takovým prostředkem je v případě správního řízení ochrana před nečinností dle § 80 správního řádu, žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu a okrajově v některých případech i žaloba na ochranu před nezákonným zásahem. V případě řízení před správními soudy lze k odstranění průtahů využít pouze návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu.

V této práci se zabývám jak tím, jaká má být přiměřená délka řízení, potažmo délka provádění jednotlivých úkonů, a prostředky ochrany proti průtahům. Přitom hodnotím současnou právní úpravu i názory obsažené v odborné literatuře a judikatuře, posuzuji je z hlediska vhodnosti a případně navrhuji změny de lege ferenda.

**Klíčová slova: průtahy, nečinnost, lhůty**

# **Protection against delays in administrative proceedings and in proceedings before administrative courts**

## **Abstract**

The subject of this work are delays in administrative proceedings (where its legislation marks them as inaction) and before administrative courts. A delay is a state in which a certain act in the proceedings for some reason is not undertaken at the time within which it should be done. Reasons for delays may vary. They may be objective, which may consist of a number of cases that a person decides, whether it is due to insufficient staffing of the authorities in charge of the proceedings, or because of the deficiencies in the organization of work with that authorities, or may consist in the necessity of following the sequence of a process involving the necessity to perform an act that precedes the given operation. Reasons for delays can also be subjective, due to the lack of speed of work, either due to laziness or incompetence.

The Charter of Fundamental Rights and Freedoms speaks of the duty to discuss the matter without unnecessary delays. This obligation applies both to administrative proceedings and to proceedings at the administrative courts. Since this is a law regulation, which applies to constitutional order, other legal norms can not contain a rule that would be inconsistent with the principle of dealing with the case without needless delays, and all other legal norms must be interpreted in accordance with this principle. Thus, the law can not provide a longer period for a decision than that which corresponds to the principle of dealing with the case without unnecessary delays, but it may set a shorter period.

All the deadlines for dealing with a case would be meaningless if there were no means to defend against delays and which would be able to force the extending authority to act. Such medium in the case of administrative proceedings, is a protection against inaction under Section 80 of the Administrative Procedure Code, which is an accusation against the inaction of the administrative authorities and, in some cases, an action on protection against unlawful interference. In the case of proceedings on the administrative courts, only the proposal for determining the time limit for the execution of a procedural act can be used to eliminate delays.

In this work I deal both with the appropriate length of the procedure, respectively with the duration of the individual actions, and the means of protection against delays. In doing so, I evaluate the current legislation and the opinions contained in the professional literature and case law, I assess them from the point of view of suitability and possibly propose changes de lege ferenda.

**Key words: delays, unaction, period**