

**UNIVERZITA KARLOVA**

**Právnická fakulta**

**Jana Zvoníčková**

**Ochrana před nečinností správních orgánů**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Ing. Martin Adamec, LL.M., Ph.D.

Katedra správního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 7. 4. 2024

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

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 293 998 znaků včetně mezer.

Jana Zvoníčková

V Praze dne 8. 4. 2024

## **Poděkování**

Na tomto místě děkuji JUDr. Ing. Martinu Adamcovi, LL.M., Ph.D za milý a vstřícný přístup při vedení mé diplomové práce. Dále děkuji svým blízkým za veškerou pomoc a podporu, kterou mi při studiu i psaní této práce poskytli, jmenovitě pak děkuji své přítelkyni Báře Sarčákové za její cenné rady a připomínky. Největší dík ale patří mému tátovi, který mě svou nesmírnou statečností a životním optimismem každým dnem inspiruje k tomu brát věci takové, jaké jsou.

## OBSAH

<b>ÚVOD</b> .....	<b>7</b>
<b>1 ÚSTAVNĚPRÁVNÍ A MEZINÁRODNÍ VÝCHODISKA</b> .....	<b>10</b>
1.1. Správní orgány.....	10
1.2. Zásada zákonnosti (legality).....	12
1.3. Zásada rychlosti řízení.....	15
<b>2 NEZÁKONNÁ NEČINNOST</b> .....	<b>20</b>
2.1. Průtahy v již zahájeném řízení.....	20
2.1.1. Zákonné lhůty.....	20
2.1.2. Bezodkladné vyřízení věci.....	21
2.1.3. Problematika přiměřené lhůty.....	25
2.2. Absolutní nečinnost.....	30
<b>3 OCHRANA PŘED NEČINNOSTÍ PODLE § 80 SPRÁVNÍHO ŘÁDU</b> .....	<b>34</b>
3.1. Obecně k ochraně před nečinností podle § 80 správního řádu (§ 80 odst. 1 a 2).....	34
3.2. K § 80 odst. 3 a žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti.....	39
3.3. Jednotlivé typy opatření proti nečinnosti.....	47
3.3.1. Příkaz.....	48
3.3.2. Atrakce.....	49
3.3.3. Delegace.....	52
3.3.4. Prolongace.....	52
<b>4 DALŠÍ NÁSTROJE OCHRANY PŘED NEČINNOSTÍ DLE SPRÁVNÍHO ŘÁDU</b> .....	<b>54</b>
4.1. Fikce a domněnka rozhodnutí.....	54
4.2. Mezitímní a částečné rozhodnutí.....	60
<b>5 OCHRANA PŘED NEČINNOSTÍ VE SPRÁVNÍM SOUDNICTVÍ</b> .....	<b>64</b>
5.1. Správní soudnictví.....	64
5.2. Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu.....	67
5.2.1. Podmínky přípustnosti žaloby, žalobní legitimace a účastníci řízení.....	70
5.2.2. Lhůta pro podání žaloby a její náležitosti.....	75
5.2.3. Rozhodnutí o žalobě.....	79
5.3. Žaloba na ochranu proti nezákonnému zásahu, pokynu či donucení správního orgánu.....	82
5.3.2. Podmínky přípustnosti žaloby, žalobní legitimace a účastníci řízení.....	87
5.3.3. Lhůta pro podání žaloby a její náležitosti.....	88
5.3.4. Rozhodnutí o žalobě.....	90
<b>6 DALŠÍ SOUDNÍ A JINÁ OCHRANA PŘED NEČINNOSTÍ</b> .....	<b>91</b>
6.1. Ústavní soudnictví.....	91
6.2. Evropský soud pro lidská práva.....	96
6.3. Veřejný ochránce práv.....	100
<b>7 RAKOUSKÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA</b> .....	<b>105</b>
7.1. Vývoj rakouského správního soudnictví.....	106
7.2. Právní úprava ochrany před nečinností do 1. 1. 2014.....	109
7.3. Právní úprava ochrany před nečinností od 1. 1. 2014.....	110
<b>8 SLOVENSKÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA</b> .....	<b>113</b>
8.1. Stížnost a podnět prokuratuře.....	115
8.2. Žaloba proti nečinnosti orgánu veřejné správy.....	118
<b>9 OCHRANA PŘED NEČINNOSTÍ DE LEGE FERENDA</b> .....	<b>121</b>
9.1. Devoluce.....	121
9.2. Dozorčí stížnost.....	124

9.3. Ohrazení a procesní stížnost .....	129
9.4. Přiznání náhrady škody správním soudem.....	133
<b>ZÁVĚR .....</b>	<b>135</b>
<b>SEZNAM ZKRATEK .....</b>	<b>142</b>
<b>SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ.....</b>	<b>145</b>
1. Monografie .....	145
2. Časopisecké články.....	147
3. Internetové zdroje .....	148
4. Ostatní zdroje.....	150
5. Právní předpisy .....	150
6. Judikatura a rozhodovací praxe .....	153
<b>ABSTRAKT .....</b>	<b>158</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>160</b>

# Úvod

Tato diplomová práce se zabývá ochranou před nečinností správních orgánů v českém právním řádu. Ačkoli se s nečinností správních orgánů, potažmo veřejné správy, lze bohužel v běžném životě setkat poměrně často, nejde o oblast doktrinálně příliš zmapovanou. V současné době existuje pouze jedna monografie, která se problematice ochrany před nečinností veřejné správy primárně věnuje a komplexně ji zpracovává<sup>1</sup>, a to i přesto, že problematika nečinnosti správních orgánů je v oblasti fungování státní správy stále přítomná. Přitom se jedná se o fenomén, který je způsobilý zásadním způsobem zasáhnout do práv a oprávněných zájmů účastníků správních řízení. Dalo by se tedy říci, že danému tématu není vzhledem k jeho aktuálnosti a každodenní přítomnosti věnován dostatečný prostor ze strany odborné veřejnosti.

Tato práce si tedy klade za cíl zmapovat systém ochrany před nečinností správních orgánů tak, jak je zakotven v českém právním řádu a zamyslet se nad možnými *de lege ferenda* návrhy, které by potenciálně mohly tento systém ochrany zefektivnit, a to i s ohledem na zahraniční právní úpravu.

Při zpracovávání diplomové práce byly využity zejména metody deskripce, analýzy a komparace, dále pak metoda doktrinální a syntéza. Deskriptivní metoda je užitá pro popis stávající právní úpravy, ať už české nebo zahraniční (rakouská a slovenská). Analytická metoda pak pro zhodnocení této právní úpravy v jednotlivostech i celkovém kontextu, zejména v rámci zhodnocení aplikovatelnosti relevantních zákonných ustanovení na konkrétní případy a jejich vzájemné provázanosti napříč právním řádem. Komparativní metoda je aplikována zejména za účelem návrhu možných *de lege ferenda* změn právního řádu, jež by potenciálně mohly vést k zefektivnění systému ochrany před nečinností správních orgánů v českém právním řádu. Doktrinální metoda je užitá při konfrontaci odborných názorů na konkrétní dílčí problematiku, kdy z jednotlivých odborných pramenů vyplývají protichůdné závěry (například na povahu žádosti o užití opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 správního

---

<sup>1</sup> Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012.

řádu). Syntézou jsou propojovány jednotlivé zjištěné skutečnosti a souvislosti v celek tak, aby mohlo dojít ke komplexnímu popsání zkoumaného tématu a zhodnocení zkoumaných *de lege ferenda* návrhů právní úpravy.

V kontextu výše uvedeného je diplomová práce členěna vyjma úvodu a závěru do devíti kapitol. V první kapitole se zabývá ústavními a mezinárodněprávními východisky dané problematiky. Nejprve vymezuje správní orgán, dále se pak věnuje podrobněji zásadě zákonnosti a zásadě rychlosti řízení.

Druhá kapitola se zabývá nezákonnou nečinností. Věnuje se tedy bezodkladnému vydání správního rozhodnutí dle § 71 odst. 1 správního řádu. Taktéž poskytuje výklad pojmu *přiměřená lhůta* dle § 6 odst. 1 správního řádu ve vztahu k vydání správního rozhodnutí.

Ve třetí kapitole diplomová práce popisuje ochranu před nečinností správních orgánů tak, jak je upravena dle § 80 správního řádu. Zaměřuje se mimo jiné i na žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, jejíž vyčerpání je ve vztahu k § 79 odst. 1 soudního řádu správního vykládáno jako podmínka přípustnosti tzv. nečinnostní žaloby. Přirozeně je věnována pozornost i jednotlivým opatřením proti nečinnosti správních orgánů dle § 80 odst. 4 správního řádu.

Ve čtvrté kapitole jsou nastíněny další instituty, jež bývají taktéž zařazovány mezi nástroje ochrany před nečinností, a to fikce rozhodnutí a mezitímní a částečné rozhodnutí.

Pátá kapitola se pak zabývá ochranou před nečinností správních orgánů v kontextu správního soudnictví. Stručně nastiňuje vývoj správního soudnictví ve vztahu k soudní ochraně před nečinností správních orgánů. Následně popisuje jednotlivé prostředky ochrany v této oblasti ve správním soudnictví, tedy žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 až 81 soudního řádu správního a vůči ní subsidiární žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 až 87 soudního řádu správního.

Dále se diplomová práce v šesté kapitole věnuje dalším nástrojům ochrany před nečinností správních orgánů, a to konkrétně ústavní stížnosti k Ústavnímu soudu,



stížnosti k Evropskému soudu pro lidská práva a popisuje i ochranu poskytovanou ze strany veřejného ochránce práv.

Sedmá kapitola se věnuje rakouské právní úpravě, která byla vybrána z důvodu, že do roku 2014 v ní byl zakotven institut tzv. devolučního návrhu. Tato část diplomové práce zároveň vznikala ve spolupráci s Právnickou fakultou Vídeňské univerzity.

V osmé kapitole je pak rozebrána právní úprava ochrany před nečinností správních orgánů tak, jak je upravena ve slovenském právním řádu. Ta byla pro komparaci zvolena z historických důvodů, neboť ústavní zakotvení ochrany před nečinností je ve slovenském právním řádu obdobné jako v českém. Ačkoli je však ústavní zakotvení ve své podstatě totožné, zákonné provedení v této oblasti stěžejních ústavních principů je již v podstatné míře odlišné. Z tohoto důvodu by zřejmě slovenská právní úprava mohla být vhodným zdrojem inspirace pro úvahy *de lege ferenda* v českém právním řádu.

Závěrečná, devátá kapitola je pak věnována právě *de lege ferenda* úvahám. Popisuje některé instituty, jejichž implementace do českého právního řádu bývá ze strany odborné veřejnosti diskutována, a dále instituty obsažené v rakouském a slovenském právním řádu. Bude pojednáno o institutech devoluce, dozorčí stížnosti, procesní stížnosti a ohrazení. Dále bude následovat úvaha nad možností přiznání náhrady škody správním soudem v případě, kdy byl žalobce úspěšný v řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu a tento tvrzený zásah byl ze strany správního soudu shledán jako nezákonný.

# 1 Ústavněprávní a mezinárodní východiska

## 1.1. Správní orgány

Vzhledem k tomu, že se tato diplomová práce bude zabývat ochranou před nečinností správních orgánů, je vhodné vymezit, co se pojmem „správní orgán“ rozumí. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů („**správní řád**“) zavádí tuto legislativní zkratku již v samotném § 1 odst. 1. Přitom pod ni podřazuje (i) orgány moci výkonné, (ii) orgány územních samosprávných celků a (iii) jiné orgány, právnické a fyzické osoby za předpokladu, že vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.

Vymezení správního orgánu dle správního řádu je tedy velmi široké a může zahrnovat celou řadu rozličných subjektů. Předpokladem pro to, aby byl určitý subjekt považován za správní orgán je pak právě skutečnost, že mu byl zákonem (či na základě zákona) svěřen výkon působnosti v oblasti veřejné správy. Jinými slovy, pod definici správního orgánu podle § 1 odst. 1 správního řádu lze podřadit jakéhokoli vykonavatele vrchnostenské veřejné správy, kterému je zákonem či na základě zákona svěřeno oprávnění autoritativně zasahovat do právních poměrů jiných osob<sup>2</sup> (pro účely této diplomové práce typicky účastníků správního řízení).

Již z výše uvedené definice je zřejmé, že pro to, aby mohl být určitý orgán či instituce podřazen pod předmětnou legislativní zkratku, a tedy považován za správní orgán ve smyslu správního řádu, není rozhodující stránka formální, tedy jeho označení, ale stránka materiální, tedy konkrétní obsah jeho činnosti. Ačkoli se napříč různými právními předpisy můžeme setkávat s rozličnými označeními, jako například *správní úřad*<sup>3</sup>, či *orgán veřejné správy*<sup>4</sup>, je vždy třeba zkoumat, zda daný orgán v konkrétním případě vykonává působnost v oblasti veřejné správy, respektive zda autoritativně zasahuje do právních poměrů jiných osob.

---

<sup>2</sup> Kopecný, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 343.

<sup>3</sup> Viz např. zákon č. 240/2000 Sb., zákon o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon).

<sup>4</sup> Viz např. zákon č. 365/2000 Sb., zákon o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů.

Lze se tedy přirozeně setkat s případy, kdy orgán, který běžně jako správní orgán vystupuje toto postavení v konkrétním případě mít nebude. Jako s typickým příkladem se můžeme setkat s jednáním obecního úřadu uzavírajícího kupní smlouvu na kancelářské vybavení nebo kupní smlouvu o koupi či prodeji určité nemovitosti.

Naopak ale existují i situace, kdy v určitém konkrétním případě bude jako správní orgán vystupovat i orgán či instituce, která postavení správního orgánu při zabezpečování úkolů v rámci své běžné a většinové činnosti nemá. Jako příklad lze uvést, že vláda, která jako správní orgán vystupuje výjimečně, provádí na základě § 156 odst. 6 zákona č. 234/2014 Sb., zákona o státní službě hodnocení nejvyššího státního tajemníka. V minulosti také vláda například rozhodovala usnesením o výjimkách ze zákazu ve zvláště chráněných územích podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny<sup>5</sup>.

Jako správní orgán v minulosti mohla vystupovat i Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky<sup>6</sup>, ačkoli jde o instituci Ústavou jasně zařazenou do moci zákonodárné. Dle zákona č. 424/1991 Sb., zákona o sdružování v politických stranách a politických hnutích ve znění účinném do 31. 12. 2016 měla dle § 18 politická strana či politické hnutí povinnost každoročně do 1. dubna předložit Poslanecké sněmovně výroční finanční zprávu. V případě, že tak neučinila, byla její činnost dle § 14 odst. 1 daného zákona pozastavena, přičemž při zjednání nápravy mohla být naopak její činnost dle § 14 odst. 3 znovuobnovena.

V tomto případě tedy Poslanecká sněmovna vystupovala jako správní orgán, když zasahovala do veřejných subjektivních práv politických stran a hnutí. To potvrdil i Nejvyšší správní soud, když v rozsudku ze dne 29. 8. 2007, č. j. Obn 1/2006-15 uvedl následující: „*V případě negativního rozhodnutí Poslanecké sněmovny má Nejvyšší správní soud za to, že se jedná o rozhodnutí správního úřadu zasahující do subjektivních veřejných práv politické strany, přezkoumatelné v rámci správního soudnictví v režimu soudního řádu správního.*“

---

<sup>5</sup> Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. § 1 [Rozsah působnosti]. In: Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. *Správní řád*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023., s. 6; viz § 43 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném do 30. 11. 2009.

<sup>6</sup> Tamtéž, s. 10.

Lze tedy shrnout, že aby mohl být orgán či instituce při výkonu konkrétní činnosti považován za správní orgán podle § 1 odst. 1 správního řádu, je třeba, aby při této činnosti vystupoval v pozici vykonavatele veřejné správy. Jinými slovy řečeno je třeba, aby v daném konkrétním případě vystupoval vůči účastníkům řízení v nadřazeném postavení, v němž má oprávnění autoritativně zasahovat do právních poměrů zúčastněných osob.

## 1.2. Zásada zákonnosti (legality)

Ústavní zakotvení ochrany před nečinností v českém právním řádu lze spatřovat již v zásadě zákonnosti, taktéž označované jako zásada legality. Ta je na ústavní úrovni upravena v čl. 2 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky („**Ústava**“) a v čl. 2 odst. 2 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod („**Listina**“).

Dle ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy platí, že *„státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“* V ustanovení čl. 2 odst. 2 Listiny pak nalézáme obdobné pravidlo, totiž že *„Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.“*

Na tomto místě je vhodné pozastavit se nad skutečností, že Ústava nepoužívá zcela konzistentně pojmy „státní moc“ a „veřejná moc“. Zatímco tedy čl. 2 odst. 3 Ústavy hovoří o výkonu *státní moci*, dle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy poskytuje Ústavní soud ochranu proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánu *veřejné moci* do ústavně zaručených základních práv a svobod. Přitom moc státní je jedním z druhů veřejné moci.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Vztahem moci veřejné a moci státní se zabýval například Ústavní soud v nálezu ze dne 1. 12. 1998, sp. zn. I. ÚS 41/98, v němž uvedl, že *„Institut "veřejné moci" je vnímán jako institut, zahrnující přímou "moc státní" a dále "zbývající veřejnou moc". Státní mocí disponuje sám stát a zabezpečuje ji prostřednictvím svého zvláštního aparátu. Tzv. zbývající veřejná moc je v příslušném rozsahu svěřena subjektům nestátního charakteru ke správě veřejných záležitostí, je od státní moci v jistém smyslu odvozena a nemůže s ní být v rozporu. S veřejnou mocí přitom souvisí neoddělitelně nerovnost v postavení subjektů ve vztazích touto mocí ovládaných.“*

Systematickým a logickým výkladem tedy dojdeme k interpretaci, že v čl. 2 odst. 3 Ústavy se má ve skutečnosti na mysli moc veřejná. Dle V. Sládečka a J. Syllové by tedy patrně bylo přesnější, kdyby „*Ústava výslovně hovořila o moci veřejné namísto moci státní*“<sup>8</sup>.

Tento závěr se jeví jako logický a správný, a to z důvodu, že pojem veřejné moci je širší a zahrnuje v sobě jak moc státní, tak i jiné oblasti vrchnostensky vykonávané moci, někdy označované jako tzv. „zbytková veřejná moc“<sup>9</sup>. Do té patří například výkon územní samosprávy, tedy výkon pravomocí územních samosprávných celků v samostatné působnosti, nebo samospráva zájmová.

Pokud bychom se tedy drželi doslovného znění čl. 2 odst. 3 Ústavy, hovořící o povinnosti zachovávat zásadu zákonnosti při výkonu *veřejné* moci, mohli bychom dojít *ad absurdum* k závěru, že by například orgány obce při rozhodování o obsahu povinností vyplývajících z obecně závazné vyhlášky obce nebyly vázány zásadou zákonnosti. Tento závěr je v demokratickém právním státě nemyslitelný.

Výše nastíněný extenzivní výklad čl. 2 odst. 3 Ústavy můžeme zajisté vztáhnout i na čl. 2 odst. 2 Listiny, který taktéž hovoří o moci státní, a nikoli moci veřejné.

Z výše uvedených ustanovení Ústavy a Listiny tedy vyplývá, že výkon státní, respektive jak bylo výše uvedeno veřejné moci, který při své činnosti zabezpečují (mimo jiné) správní orgány, se musí vždy opírat o tzv. zákonný podklad. Postup správních orgánů musí být tedy upraven na zákonné úrovni a správní orgány musí při výkonu svých pravomocí postupovat v souladu s touto zákonnou úpravou. Správní orgány mohou tedy při zabezpečování svých úkolů jednat pouze tak, jak jim zákon ukládá a nemohou činit nic, co by jim zákon neumožňoval.

V tomto smyslu je taktéž na místě poznamenat, že požadavek zásady zákonnosti se nevztahuje pouze na povinnost výkonu veřejné správy v souladu se zákony.

---

<sup>8</sup> Sládeček, V., Syllová, J. Čl. 2: Státní moc. In: Sládeček, V., Mikule, V., Suchánek, R., Syllová, J. *Ústava České republiky*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 32.

<sup>9</sup> Viz např. Bahýřová, L., Filip, J., Molek, P., Podhrázký, M., Suchánek, R., Šimíček, V., Vyhnánek, L. *Ústava České republiky: Komentář*. [Systém ASPI]. Nakladatelství Linde [cit. 2023-10-21]. ASPI\_ID KO1i1993CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X.

Orgány vykonávající veřejnou moc jsou při své činnosti povinny řídit se i předpisy podzákonými, zejména pak těmi prováděcími.<sup>10</sup>

Přitom je zásadní uvést, že zásada zákonnosti v sobě zahrnuje i povinnost orgánů veřejné moci, tedy i správních orgánů, konat v případě, že jsou pro to naplněny zákonné předpoklady. Situace, kdy správní orgán nekoná v případě, kdy jsou zákonné předpoklady naplněny tedy taktéž představuje porušení této ústavně zakotvené zásady<sup>11</sup>.

Pokud by orgán veřejné moci za takových předpokladů nekonal, představovala by taková skutečnost i narušení principu právní jistoty zakotveného v čl. 1 odst. 1 Ústavy, jež je stejně jako zásada zákonnosti součástí tzv. materiálního ohniska Ústavy, a tedy i základem demokratického právního státu. K tomuto se vyjádřil Ústavní soud například v nálezu ze dne 27. 3. 2003, sp. zn. IV. ÚS 690/01, kde mimo jiné uvedl: *„(...) ministerstvo jako orgán veřejné moci je vázáno obecně vymezeným ústavním limitem činnosti těchto orgánů, jímž je v principu především postulát, dle něhož může a současně je povinno činit pouze to, co stanoví zákon (...). Ke znakům právního státu a mezi jeho základní hodnoty patří neoddělitelně princip právní jistoty (čl. 1 odst. 1 Ústavy), jehož nepominutelným komponentem je nejen předvídatelnost práva, nýbrž i legitimní předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky. (...) Pouze takto předvídatelné chování naplňuje v praxi fungování materiálně chápaného demokratického právního státu a vylučuje prostor pro případnou svévoli. **Obsah citovaných ustanovení, totiž že státní moc lze uplatnit jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon, nelze totiž chápat jako volnou úvahu státních orgánů, zda tak učiní či nikoliv, naopak jako povinnost uplatňovat tuto moc (zákonem stanoveným způsobem) tam, kde je to nezbytné (...), neboť podřízení státní moci v obou těchto směrech svrchovanosti zákona tvoří základ právního státu.**“*

Na zákonné úrovni je pak zásada zákonnosti v rámci správního práva formulována v § 2 odst. 1 správního řádu, dle kterého *„Správní orgán postupuje*

<sup>10</sup> Sládeček, V., Syllová, J. Čl. 2: Státní moc. In: Sládeček, V., Mikule, V., Suchánek, R., Syllová, J. *Ústava České republiky*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 34.

<sup>11</sup> Viz např. níže citovaný nálezn Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2003, sp. zn. IV. ÚS 690/01 nebo nálezn Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2007, sp. zn. II. ÚS 2070/07.

v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (...).“ Stěžejní význam zásady zákonnosti (nejen) ve správním právu můžeme vyčíst i z důvodové zprávy ke správnímu řádu, která tuto zásadu označuje jako nejdůležitější zásadu zakotvenou ve správním řádu.<sup>12</sup> A to zřejmě z důvodu, že právě zákony tvoří základní a nepřekročitelný rámec výkonu veřejné a státní moci, na němž se podílí i správní orgány.<sup>13</sup>

Je nutno uvést, že požadavek na dodržení zásady zákonnosti se nevztahuje pouze na zákonnost rozhodnutí jako takového, ale i na procesní postup, jež vydání takového rozhodnutí předchází. Tento závěr můžeme mimo jiné nalézt již v rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 24. 6. 1994, č. j. 7 A 506/93-22, v němž tento soud uvedl, že zásada zákonnosti zakotvená v tehdy platném a účinném § 3 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., zákon o správním řízení (správní řád) znamená, že „*nejenom rozhodnutí samotné, ale i celý průběh řízení musí být v souladu se zákony a jinými obecně závaznými právními předpisy, a to jak předpisy hmotněprávními, tak předpisy procesními.*“.

Správní orgán má tedy v řízení povinnost zajistit nejen zákonnost výsledného rozhodnutí, ale i celého řízení a postupů, jež vydání tohoto rozhodnutí předchází.

### **1.3. Zásada rychlosti řízení**

Dalším ústavní pravidlem, z něž potřeba ochrany před nečinností správních orgánů vychází, je tzv. zásada rychlosti řízení. Zakotvení této zásady nalézáme již na nadnárodní úrovni, a to v rámci práva na spravedlivý proces upraveného v čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod („**Úmluva**“).

Dle výše zmíněného čl. 6 odst. 1 Úmluvy platí, že „*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*

---

<sup>12</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád. Sněmovní tisk č. 201/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, IV. volební období. K § 2.

<sup>13</sup> Skulová, S. Zásada legality (zákonnosti). In: Skulová, S. a kol. *Správní právo procesní*. 4. vydání. Plzeň: Nakladatelství Aleš Čeněk, 2020, s 61.

*nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. (...)*“.  
Úmluva tedy zakotvuje právo na projednání konkrétní záležitosti v *přiměřené lhůtě*, a užívá neurčitého právního pojmu.

Přitom je třeba připomenout, že ve světle nálezu Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01 je pojem ústavního pořádku České republiky nutno vykládat nejen s ohledem na čl. 112 odst. 1 Ústavy<sup>14</sup>, ale i s ohledem na čl. 1 odst. 2 Ústavy<sup>15</sup> a do rámce ústavního pořádku České republiky tak zahrnout i ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách.

Na ústavní úrovni nalézáme promítnutí zásady rychlosti řízení v čl. 38 odst. 2 Listiny, který stanoví, že *„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. (...)*“.

Na zákonné úrovni je pak zásada rychlosti řízení v oblasti správního práva konkretizována ustanovením § 6 odst. 1 správního řádu, dle kterého platí, že *„Správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. Nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80).*“

Zásada rychlosti řízení se v zákonné úpravě projevuje zejména požadavkem na dodržení přiměřené délky řízení, respektive dodržování zákonných lhůt pro rozhodnutí. Jak je rozvedeno dále v podkapitole 2.1. této diplomové práce, správní orgány mají tedy povinnost rozhodnout ve lhůtě stanovené zákonem, případně ve lhůtě přiměřené.

---

<sup>14</sup> Článek 112 odst. 1 Ústavy vymezuje ústavní pořádek České republiky následovně: *„Ústavní pořádek České republiky tvoří tato Ústava, Listina základních práv a svobod, ústavní zákony přijaté podle této Ústavy a ústavní zákony Národního shromáždění Československé republiky, Federálního shromáždění Československé socialistické republiky a České národní rady upravující státní hranice České republiky a ústavní zákony České národní rady přijaté po 6. červnu 1992.“*.

<sup>15</sup> Dle čl. 1 odst. 2 Ústavy platí, že *„Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.“*



Lze si zároveň povšimnout, že správní řád při formulaci požadavků plynoucích ze zásady rychlosti řízení obdobně jako Listina stanoví právo na vyřízení věci *bez zbytečných průtahů*. Společně s Úmluvou tedy všechny tři tyto právní předpisy užívají neurčitý právní pojem a stanovení konkrétní lhůty, a tedy v podstatě i určení „maximální délky řízení“, ponechávají v obecné rovině na další zákonné úpravě. Problematika úpravy lhůt ve správním právu bude podrobněji rozvedena v podkapitole 2.1. této práce.

Je třeba zdůraznit, že požadavek na vyřízení věci bez zbytečných průtahů platí obecně a není rozhodující, z jakých příčin k případným průtahům v řízení dochází. Nezáleží tedy na skutečnosti, zda k průtahům došlo ze subjektivních důvodů na straně správního orgánu či z důvodů objektivních.<sup>16</sup>

V této souvislosti je ovšem třeba zdůraznit, že ochrany před nečinností spočívající ve vzniku zbytečných průtahů se nemůže dovolávat účastník řízení, který tyto průtahy způsobil<sup>17</sup>, tedy například účastník řízení, který nebyl v řízení procesně aktivní, se správním orgánem nespolupracoval, a správní orgán tedy z tohoto důvodu neměl objektivní možnost v jeho věci řádně a včas rozhodnout.

Nedodržení požadavků na dodržení zásady rychlosti řízení a činění nezákonných průtahů v řízení může představovat nesprávný úřední postup spočívající v porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě podle § 13 zákona č. 82/1998 Sb., zákon 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) („**zákon o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci**“). Přitom nárok na náhradu škody v případě porušení povinnosti vydat rozhodnutí, popřípadě učinit úkon ve stanovené lhůtě lze uplatňovat nezávisle na výsledném úkonu či rozhodnutí.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Viz nález Ústavního soudu ze dne 16. 1. 2004, sp. zn. I. ÚS 600/03. Ačkoli se v tomto nálezu Ústavní soud zabýval problematikou zbytečných průtahů ve vztahu k rozhodování soudů, tedy moci soudní, tento závěr o aplikaci čl. 38 odst. 2 Listiny je možné vztáhnout i na rozhodování správních orgánů.

<sup>17</sup> Viz např. Kolman, P. Vybrané aspekty ochrany před nečinností ve správním procesu. *Bulletin advokacie*, č. 7-8/2011, s. 50-53.

<sup>18</sup> Kopecný, M., Staša, J. a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 31.

V této souvislosti je zajímavá geneze náhledu českých soudů na obsah práva na projednání věci v přiměřené lhůtě podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy a práva na projednání věci bez zbytečných průtahů podle čl. 38 odst. 2 Listiny, a to právě zejména v souvislosti s právem na náhradu škody podle § 13 zákona o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci. Jak uvedl Nejvyšší soud například v rozsudku ze dne 29. 5. 2015, sp. zn. 30 Cdo 344/2014, „**Ustanovení čl. 38 Listiny hovoří ve svém prvním odstavci výhradně o řízeních soudních. Druhý odstavec již výslovně nestanoví, zda práva zde upravená se vztahují pouze na soudní řízení, anebo i na řízení jiná. Jelikož druhý odstavec navazuje na úpravu prvního odstavce, je nutné dovést, že i tento odstavec se vztahuje především na řízení soudní. Uvedený závěr lze dovést i z obsahu tohoto ustanovení, neboť toto ustanovení mimo jiné upravuje právo, aby věc byla projednána veřejně. Veřejnost jednání je znakem odlišujícím řízení před orgánem moci soudní od řízení před ostatními orgány veřejné moci, především před orgánem moci výkonné (srov. Listina základních práv a svobod: komentář. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, xxv, 906 s. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-807-3577-506. S. 787). Pokud soudy nižších stupňů dovodily z čl. 38 odst. 2 Listiny právo žalobkyně na přiměřenou délku správního řízení, je jejich právní posouzení dané otázky nesprávné.**“.

Tento výklad byl ovšem popřen Ústavním soudem, který například v nálezu ze dne 14. 10. 2020, sp. zn. II.ÚS 570/20 uvedl, že pokud by se v oblasti práva na náhradu škody při výkonu veřejné moci neuplatnilo právo na projednání věci bez zbytečných průtahů na správní řízení, stala by se ochrana tohoto práva pouze iluzorní. Došlo by tak k vyprázdnění obsahu práva na projednání věci bez zbytečných průtahů, což je s odkazem na čl. 4 odst. 4 Listiny<sup>19</sup> v demokratickém právním státě nepřipustné. Konkrétně Ústavní soud uvedl, že: „**To ovšem neplatí o právu na projednání věci bez zbytečných průtahů. Pokud by se toto právo nevztahovalo na správní řízení, ale toliko na navazující soudní řízení, stala by se ochrana tohoto práva iluzorní. Průtahy, jichž se správní orgán dopustí, totiž v navazujícím soudním**

---

<sup>19</sup> Dle čl. 4 odst. 4 Listiny platí, že „*Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.*“.

*řízení odstranit nelze, a plnou realizaci práva na projednání věci bez zbytečných průtahů již není možné v soudním přezkumu zajistit. (...) Oporu v Listině by neměl ani nárok na náhradu újmy způsobené délkou takového správního řízení, a to právě z toho důvodu, že právo na projednání věci bez průtahů by se na správní řízení nevztahovalo, a z pohledu Listiny by tudíž nebylo o co opřít závěr o nesprávnosti postupu správního orgánu (záviselo by pak zcela na rozhodnutí zákonodárce, zda takový úřední postup kvalifikuje jako nesprávný). Listina nicméně neumožňuje výkladem vyprázdnit obsah některého ze základních práv (srov. čl. 4 odst. 4 Listiny, podle něhož musí být při užívání ustanovení o mezích základních práv šetřeno jejich podstaty a smyslu). Proto je třeba dovodit, že na správní řízení, jejichž předmět spadá do působnosti některého ze základních práv, se vztahuje právo na projednání věci bez zbytečných průtahů dle čl. 38 odst. 2 Listiny.“*

Pro úplnost lze dodat, že projevem zásady rychlosti řízení a s ní související procesní ekonomie (viz § 6 odst. 2 správního řádu) je i institut autoremedury upravený v § 87 správního řádu.<sup>20</sup> Ta dává správnímu orgánu, jež vydal správní rozhodnutí, které bylo následně některým z účastníků správního řízení napadeno odvoláním, možnost o tomto odvolání rozhodnout. Jedná se tedy o výjimku z obecné zásady, že o odvolání rozhoduje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který toto rozhodnutí vydal. Prvostupňový orgán může o odvolání rozhodnout, respektive jej může zrušit či změnit, za kumulativního splnění dvou podmínek. Správní orgán musí (i) odvolání plně vyhovět a (ii) tímto rozhodnutím nesmí být způsobena újma žádnému účastníku. Druhá z podmínek ovšem nemusí být splněna za předpokladu, že s rozhodnutím o odvolání všichni, jichž se to týká, vysloví souhlas. Institut autoremedury tak nabízí prostředek, prostřednictvím kterého se lze za splnění předpokládaných podmínek vyhnout dalšímu pokračování řízení, a tedy dosáhnout dřívějšího pravomocného rozhodnutí ve věci za současného ušetření ekonomických prostředků vynakládaných na vedení řízení a (alespoň částečné) snížení administrativní zátěže správních orgánů.

---

<sup>20</sup> Potěšil, L. § 87 [Autoremedura]. In: Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 489 nebo Horzinková Eva: *Obecně k problematice správního řádu*. In: Skulová, S. a kol. *Správní právo procesní*. 1. vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2006, s. 41.

## 2 Nezákoná nečinnost

Nezákoná nečinnost správních orgánů může mít v zásadě dvě formy, a to (i) průtahy v již zahájeném řízení a (ii) absolutní nečinnost.

### 2.1. Průtahy v již zahájeném řízení

#### 2.1.1. Zákoné lhůty

Stanovení lhůt pro rozhodnutí je pro problematiku řešení nečinnosti správních orgánů rozhodující. Lhůtou obecně rozumíme určení časového období, po které je možné uplatnit určité právo nebo splnit konkrétní povinnost, respektive s jehož uplynutím právní norma spojuje určité následky. Jinými slovy řečeno, „*Za lhůtu je nutno považovat časový interval, v němž má být, případně musí být, něco vykonáno. Lhůtou je rovněž časový úsek, ve kterém může být nárok (subjektivní právo) uplatněn u příslušného objektu.*“<sup>21</sup>.

Ke smyslu existence institutu lhůt v právním řádu se mimo jiné vyjádřil i Ústavní soud, když ve svém nálezu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97 uvedl, že „*smyslem právního institutu lhůty je snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích (což hraje zejména důležitou roli z hlediska dokazování v případech sporů), urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů.*“

Je tak zjevné, že správné a konkrétní určení lhůt je obecně v právu naprosto stěžejním, přičemž lze dodat, že ve správním právu tomu není jinak.

Obecně ve správním řízení platí pro vydání rozhodnutí ve věci lhůty podle § 71 správního řádu. Správní orgán má tedy povinnost rozhodnutí vydat bezodkladně, přičemž pokud to není možné, je povinen jej vydat nejpozději do 30 dnů ode dne zahájení řízení (k právní úpravě lhůt podle § 71 správního řádu viz blíže podkapitolu 2.1.2. této diplomové práce). Jednotlivé právní předpisy ale mohou lhůtu

---

<sup>21</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2012, č. j. 9 As 114/2011-58.

pro vydání rozhodnutí v konkrétní věci upravit i odlišně. Tato úprava může správnímu orgánu určit lhůtu k rozhodnutí jak delší, tak i kratší. Delší lhůta je stanovena například v případě lhůty pro vydání stavebního povolení. V tomto případě má podle § 112 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., zákona o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) („**stavební zákon**“) stavební úřad povinnost vydat v jednoduchých věcech rozhodnutí bez zbytečného odkladu, nejdéle však do 60 dnů od zahájení stavebního řízení, ve zvlášť složitých případech pak stavební zákon stanoví lhůtu 90 dnů. Dle § 196 stavebního zákona č. 283/2021, stavební zákon („**nový stavební zákon**“) pak stavební úřad rozhodne o povolení záměru nejpozději do 30 dnů v případě jednoduché stavby, do 60 dnů v ostatních případech a do 120 dnů ode dne zahájení řízení v případě záměrů, pro jejichž povolení je třeba provést posuzování vlivu záměru na životní prostředí (tzv. řízení EIA).

Lze se setkat i s případy, kdy zvláštní právní předpis stanoví sám lhůtu pro rozhodnutí, ta je ale určena na 30 dnů, tedy shodně s lhůtou podle § 71 správního řádu. Tak je tomu například v § 82 odst. 3 zákona č. 56/2001 Sb., zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, kdy je Ministerstvo dopravy povinno do 30 dnů od obdržení oznámení o zjištění závažného porušení povinností kontrolním technikem zahájit řízení o odnětí profesního osvědčení kontrolního technika.

Naopak kratší lhůtu pro rozhodnutí ve věci stanoví například zákon č. 106/1999 Sb., zákon o svobodném přístupu k informacím („**informační zákon**“), který v § 14 odst. 5 písm. d) určuje lhůtu pro poskytnutí informací na 15 dnů.

### **2.1.2. Bezodkladné vyřízení věci**

V případě, že lhůta ve speciálním právním předpisu konkrétně stanovena není, užije se subsidiárně úprava § 6 odst. 1 správního řádu, dle kterého platí, že „*správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů*“. Konkretizaci této obecné zásady pak nalzáme v § 71 správního řádu, když podle odstavce 1 tohoto ustanovení platí, že „*správní orgán je povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu*“. Toto pravidlo následně modifikuje odstavec 3, dle kterého platí, že v případě,

že rozhodnutí není možné vydat bezodkladně, je v takovém případě správní orgán povinen vydat dané rozhodnutí do 30 dnů od zahájení řízení.

Jak již bylo uvedeno, z výše citovaného ustanovení § 71 odst. 1 správního řádu můžeme opět, stejně jako v případě úpravy zásady rychlosti řízení v Úmluvě a Listině, pozorovat, že i zde zákonná úprava užívá neurčitého právního pojmu, který je třeba konkretizovat právním výkladem. Dané pravidlo bývá vykládáno v tom smyslu, že správní orgán by měl rozhodnout zpravidla v řádu dnů od zahájení řízení.<sup>22</sup> Je ovšem zřejmé, že takovýmto způsobem nebude možno postupovat ve všech případech – takový postup se například v případě podání žádosti o vydání společného povolení ke stavebnímu úřadu jeví jako nemyslitelný. Je tak zjevné, že pojem *bez zbytečného odkladu* je třeba vnímat v každém případě individuálně.

Výklad pojmu *bez zbytečného odkladu* lze dále nalézt v judikatuře českých soudů, které se k této problematice v rámci své rozhodovací praxe opakovaně vyjádřily. Ze závěrů jednotlivých soudních rozhodnutí lze shrnout, že skutečnost zda bylo rozhodnutí skutečně vydáno bez zbytečného odkladu je třeba posuzovat vždy s ohledem na okolnosti jednotlivých případů.

Zmínit lze například v této souvislosti často citovaný rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 12. 2013, sp. zn. 32 Cdo 2484/2012, ve kterém nadepsaný soud shrnul, že „Z časového určení „bez zbytečného odkladu“ je třeba dovodit, že **jde o velmi krátkou lhůtu, již je míněno bezodkladné, neprodlené, bezprostřední či okamžité jednání směřující ke splnění povinnosti či k učinění právního úkonu či jiného projevu vůle, přičemž doba trvání lhůty bude záviset na okolnostech konkrétního případu. Takové posouzení lhůty „bez zbytečného odkladu“ zcela koresponduje s právními závěry, k nimž dospěl Nejvyšší soud ve své judikatuře při řešení konkrétních případů (...)**“. Tento rozsudek Nejvyššího správního soudu bývá citován i ze strany Ústavního soudu, který například v nálezu ze dne 9. 11. 2020, sp. zn. II. ÚS 2713/18 doplnil, že „v praxi je nutno tento pojem vykládat **podle konkrétního případu (ad hoc)** v závislosti na naléhavosti věci, významu dotčených základních práv nebo právních

---

<sup>22</sup> Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 630.

*zájmů stěžovatele a účelu, který má být konkrétním ustanovením za pomoci tohoto pojmu dosažen. Pod lhůtou „neodkladně“ však rozhodně nelze rozumět lhůtu dosahující délku mnoha měsíců nebo dokonce let.“*

Vzhledem ke skutečnosti, že správní právo je širokým právním odvětvím a jím řešené případy vykazují širokou diverzitu, dává užití tohoto neurčitého právního pojmu prostor právě pro reflektování složitosti a komplexnosti jednotlivých případů. Na druhou stranu ale není jeho účelem poskytnout správním orgánům libovůli v určení délky řízení, byť by tato délka splňovala lhůtu 30 dnů. Naopak dle Nejvyššího správního soudu platí, 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). 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>23</sup>

Z výše uvedené judikatury lze tedy dovodit, že požadavek na vydání rozhodnutí bez zbytečného odkladu je třeba vykládat vždy s ohledem k okolnostem jednotlivých případů. Zároveň má ovšem správní orgán povinnost postupovat co nejrychleji tak, aby bylo rozhodnutí vydáno v co nejkratší možné době a jakýkoli odklad jednání správního orgánu musí být odůvodnitelný a musí mít podklad v povaze a okolnostech daného případu. Při posuzování, zda správní orgán postupoval v konkrétní věci bez zbytečného odkladu tak budou rozhodné veškeré okolnosti daného případu, například složitost věci, množství podkladů, které je v dané věci třeba pro rozhodnutí shromáždit, počet či součinnost účastníků řízení a dalších subjektů a další relevantní faktory.

Lze dodat, že v případě podání odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí se lhůta 30 dnů vztahuje i na předání spisu společně se stanoviskem nadřízenému

---

<sup>23</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2010, č. j. 9 Afs 20/2010-74.

správnímu orgánu (viz § 88 odst. 1 správního řádu), a právě od tohoto okamžiku poté běží nadřízenému správnímu orgánu lhůta pro rozhodnutí. V případě přezkumného řízení je pak lhůta upravena speciálně, a to v § 96 odst. 1 správního řádu v kombinaci s § 97 odst. 2 správního řádu. V tomto případě lze tedy usnesení o zahájení přezkumného řízení vydat nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušnému správnímu orgánu stanou známými okolnosti odůvodňující zahájení přezkumného řízení, nejdéle ovšem do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci, přičemž *„rozhodnutí v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí ve věci.“*<sup>24</sup>

Jak již bylo naznačeno, v případě, kdy nelze vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu, je správní orgán dle § 71 odst. 3 povinen jej vydat do 30 dnů od zahájení řízení. K těmto třiceti dnům se připočítává doba (i) až 30 dnů v případě, že je v řízení třeba nařídit ústní jednání, místní řízení, někoho předvolat či předvést, doručovat veřejnou vyhláškou nebo jde-li o zvláště složitý případ a (ii) doba nutná k provedení dožádání, zpracování znaleckého posudku nebo doručení písemností do ciziny.<sup>25</sup>

I ve vztahu k § 71 odst. 3 správního řádu ovšem stále platí obecné pravidlo upravené v § 71 odst. 1 správního řádu, tedy, že správní orgán je (vzhledem k okolnostem případu) povinen vydat rozhodnutí bezodkladně. Správní orgán by tedy i v takových případech měl rozhodnutí vydat v co nejkratší době, která je vzhledem k okolnostem případu možná. Lhůtu 30 dnů od zahájení řízení je tudíž třeba chápat jako „nejzazší mezník“ pro vydání rozhodnutí, přičemž je možné, aby se správní orgán dopustil materiálně nečinnosti i před uplynutím této lhůty, *„pokud okolnosti nebránily vydat rozhodnutí dříve než před uplynutím lhůty 30 dní“*.<sup>26</sup>

Pro úplnost lze podotknout, že v situaci, kdy by správní orgán nedodržel lhůtu pro vydání rozhodnutí, avšak předmětné rozhodnutí po uplynutí této lhůty přece

---

<sup>24</sup> Viz § 97 odst. 2 správního řádu.

<sup>25</sup> Viz § 71 odst. 3 správního řádu.

<sup>26</sup> Kopecký, M., Staša, J. a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 402, nebo již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2010, č. j. 9 Afs 20/2010-74.



jen vydal, nezpůsobuje tato skutečnost nezákonnost daného rozhodnutí, a tedy neodůvodňuje zrušení rozhodnutí.<sup>27</sup>

### 2.1.3. Problematika přiměřené lhůty

Jak bylo nastíněno již výše v podkapitole 1.3., v oblasti ochrany před nečinností se můžeme setkat i s povinností konat ve lhůtě přiměřené, která vyplývá již z nadnárodní právní úpravy. Již výše citovaný čl. 6 odst. 1 Úmluvy stanoví právo každého, „*aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem (...)*“. Listina základních práv Evropské unie pak v čl. 41 odst. 1 jako součást práva na řádnou správu stanoví právo každého na to, „*aby jeho záležitosti byly orgány, institucemi a jinými subjekty Unie řešeny nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě.*“

Ústavní promítnutí těchto pravidel lze spatřovat v ustanoveních čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny.<sup>28</sup> Čl. 36 odst. 1 stanoví právo na řádný a spravedlivý proces, kdy má každý právo na to domáhat se „*stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.*“. Přitom právo na řádný a spravedlivý proces v sobě zahrnuje jak požadavky na řádné a spravedlivé vedení procesu jako takového, tak i na jeho trvání až do řádného ukončení. Jak formuloval Ústavní soud, „*[p]rávo plynoucí z čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, totiž **právo na řádný a spravedlivý proces, zahrnuje v sobě nejen právo na spravedlivý způsob vedení procesu, ale také právo na trvání procesu až do jeho ukončení zákonem předpokládaným způsobem.***“<sup>29</sup>.

Ustanovení čl. 38 odst. 2 Listiny pak zaručuje, že 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*“.

Lze tedy pozorovat, že jak evropská, tak národní právní úprava opět užívají neurčitých právních pojmů, jejichž obsah je třeba dovodit výkladem. Na nadnárodní

---

<sup>27</sup> Kopecký, M., Staša, J. a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 399.

<sup>28</sup> Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 65.

<sup>29</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 25. 9. 1997, sp. zn. IV. ÚS 114/96.

úrovni lze kritéria pro posouzení přiměřenosti lhůty vyvozovat z judikatury Evropského soudu pro lidská práva.<sup>30</sup> Z rozhodovací praxe tohoto soudu opět vyplývá, že přiměřenost dané lhůty je nutno posuzovat s ohledem na okolnosti konkrétního případu. Přitom je třeba brát v potaz několik základních kritérií, a to zejména (i) složitost konkrétního případu<sup>31</sup>, (ii) chování jednotlivých stran, zejména stěžovatele<sup>32</sup>, (iii) chování a postup příslušných vnitrostátních orgánů<sup>33</sup>, (iv) povahu zájmů stěžovatele, respektive význam předmětu řízení pro konkrétního dotčeného účastníka<sup>34,35</sup> a (v) vážnost důsledků, které může mít (ne)vydané opatření na užívání jiných práv podle Úmluvy.<sup>36</sup>

V případě ústavní úpravy v podobě čl. 38 odst. 2 Listiny jsou pak dle komentářové literatury zkoumány faktory tři, a to (i) postup samotného soudu, (ii) postup účastníků a (iii) složitost věci, přičemž tyto faktory je opět nutné posuzovat v souvislosti s významem dané věci pro stěžovatele a s absolutní délkou řízení.<sup>37</sup>

Požadavek na dodržení přiměřené lhůty pak na zákonné úrovni zakotvuje § 6 odst. 1 správního řádu, představující tzv. zásadu rychlosti řízení.

---

<sup>30</sup> V souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva související s čl. 6 odst. 1 Úmluvy je pak dle judikatury Nejvyššího soudu třeba postupovat i v případě odpovědnosti státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem podle § 13 zákona č. 82/1998 Sb., zákona 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), dle kterého je nesprávným úředním postupem i porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené, případně přiměřené lhůtě. K tomu viz blíže rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 9. 2010, sp. zn. 30 Cdo 1614/2009.

<sup>31</sup> Viz např. rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Papachelas proti Řecku ze dne 25. 3. 1999, č. 31423/96.

<sup>32</sup> Viz např. rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Bořánková proti České republice ze dne 7. 1. 2003, č. 41486/98.

<sup>33</sup> Viz např. rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Sürmeli proti Německu ze dne 8. 6. 2006, č. 75529/01.

<sup>34</sup> Viz např. rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Laino proti Itálii ze dne 18. 2. 1999, č. 33158/96.

<sup>35</sup> Ke kritériím posuzování přiměřené lhůty viz i Evropský soud pro lidská práva. *Příručka k článku 6 Úmluvy. Právo na spravedlivé řízení (občanská část)*. [online]. [cit. 2023-10-18]. Rada Evropy/Evropský soud pro lidská práva, 2013. Dostupné z: [https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Guide\\_Art\\_6\\_CES](https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Guide_Art_6_CES).

<sup>36</sup> Suchánek, R. Ochrana před nezákonnou nečinností orgánů veřejné moci. In: Novotný, O. *Sborník: Pocta Vladimíru Mikule k 65. narozeninám*. 1. vydání, Praha: ASPI Publishing, 2002, s. 154.

<sup>37</sup> Baňouch, H., Baroš, J., Bobek, M., Jäger, P., Kokeš, M., Kysela, J., Langášek, T., Molek, P., Pospíšil, I., Šimáčková, Šimíček, V., Wagnerová, E., Wintř, J. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-10-18]. ASPI\_ID KO2\_1993CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X.

Dle tohoto ustanovení platí, že správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. V případě, že správní orgán nečiní úkony, k jejichž provedení je povinen v zákonné lhůtě, případně ve lhůtě *priměřené*, pokud lhůta zákonná není stanovena, použijí se ke zjednání nápravy tohoto pochybení ustanovení správního řádu o ochraně před nečinností.

Výkladem tohoto ustanovení lze dospět k závěru, že správní orgán má primárně povinnost konat ve lhůtě zákonné, tedy konkrétně stanovené právním předpisem. Až v případě, že lhůta zákonná stanovena není, užije se pravidlo, že správní orgán je povinen konat ve lhůtě *priměřené*. Z této formulace je tedy zjevné, že zásadu rychlosti řízení, jakožto jednu ze základních zásad správního řádu, je nutno aplikovat na veškerou činnost správních orgánů, tedy i na případy, v nichž zákonná úprava nestanovuje správnímu orgánu konkrétní lhůtu pro učinění jednotlivých úkonů.

I v tomto případě pak platí, že *priměřenost lhůty* je nutno posuzovat s ohledem na okolnosti konkrétního případu, zejména na jeho složitost a množství a složitost jednotlivých kroků a úvah, které jsou ze strany správního orgánu potřebné pro jeho úplné a správné vyřízení. K tomu se vyjádřil například Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 7. 4. 2009, č. j. 62 Ca 2/2009-33, v němž uvedl, že *„Je-li pro konkrétní typ správního řízení zvláštním právním předpisem vyloučena aplikace lhůt pro vydání rozhodnutí vyplývajících z § 71 správního řádu z roku 2004 a neobsahuje-li zvláštní právní předpis zvláštní lhůty, pak platí, že věc je třeba rozhodnout ve lhůtě priměřené (§ 6 odst. 1 téhož zákona). Priměřenost přitom nemůže být posuzována výlučně podle numerického údaje o délce řízení, ale musí zohledňovat složitost případu, zejména jeho věcnou stránku a rozsah úvah, které je zapotřebí orgánem veřejné správy učinit před rozhodnutím, zohledňovat je přitom třeba celkovou délku řízení před správním orgánem, nikoli jen izolovaně délku řízení v jednom konkrétním stupni správního řízení.“*

Skutečnost, zda v konkrétním případě došlo ze strany správního orgánu ke zbytečným průtahům je tak vždy třeba posuzovat při komplexním zohlednění veškerých jednotlivých okolností. Mohou tedy nastat i případy, kdy k jistým průtahům v řízení dojde, tyto však ještě nemusí představovat porušení práva na *priměřenou* délku

řízení. Vždy bude třeba posuzovat, zda řízení jako celek odpovídá délkou svého trvání času, v němž je zpravidla možné jeho ukončení očekávat.<sup>38</sup>

V této souvislosti je ovšem nutné podotknout, že podle judikatury Ústavního soudu pak lze hovořit o existenci zbytečných průtahů ve smyslu porušení práva na projednání věci bez zbytečných průtahů ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny, a tedy porušení ústavně zakotvených zásad spravedlivého procesu (pouze) v případě, kdy budou tyto průtahy způsobeny výhradně pochybením státního orgánu. Podle Ústavního soudu půjde o tento případ *„zpravidla jen tehdy, jestliže tyto průtahy vzniknou špatnou či nevhodnou organizací práce, za niž nese odpovědnost příslušný funkcionář soudu nebo jsou založeny dostatečně a přesvědčivě zjištěnou liknavostí soudu (soudce) nebo podobnými okolnostmi spočívajícími při výkonu jurisdikce na jeho straně.“*<sup>39</sup> Ačkoli citovaný náleží Ústavního soudu pojednává o existenci zbytečných průtahů ve vztahu k řízení před soudem, čl. 38 odst. 2 Listiny se ze své podstaty vztahuje na činnost veškerých orgánů veřejné moci. Tento závěr Ústavního soudu lze tedy vztáhnout i na činnost správních orgánů.

V souvislosti s úpravou § 6 správního řádu je také třeba mít na paměti jeho společná ustanovení obsažená v části sedmé. Dle § 177 odst. 1 platí, že *„základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje“*. Toto ustanovení tedy zaručuje, že i v případě, kdy je aplikace správního řádu (jakožto právního předpisu obecného) speciální zákonnou úpravou neobsahující obdobné pravidlo jako § 6 odst. 1 vyloučena, povinnost správního orgánu rozhodnout v zákonné, respektive přiměřené lhůtě je zachována.

Na tomto místě lze poukázat na skutečnost, jež může být ve spojitosti s aplikací § 177 odst. 1 správního řádu v některých případech predestinována, a sice, že v případě, že speciální právní předpis vyloučí v určité oblasti aplikaci správního řádu, nemělo by být logicky aplikováno ani ustanovení § 177 odst. 1. V takovém případě

---

<sup>38</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 3. 2011, sp. zn. 30 Cdo 1613/2009.

<sup>39</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 4. 12. 1997, sp. zn. III. ÚS 218/97.

by se tedy základní zásady správního řízení v § 2 až § 8 správního řádu v případě, že by speciální právní předpis užití správního řádu vyloučil, nepoužily ani v případě, kdy by tento předpis odpovídající úpravu neobsahoval.

Tak tomu ovšem v daném případě s ohledem na charakter základních zásad správního řízení není. Tyto základní zásady představují obsahové promítnutí ústavně a mezinárodně garantovaných zásad do zákonné právní úpravy. Není tedy myslitelné, aby byla jejich aplikace speciálním právním předpisem vyloučena. Podle důvodové zprávy ke správnímu řádu představuje § 177 odst. 1 garanci ústavního principu legality vyplývajícího z čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny.<sup>40</sup>

V případě, kdy by měl speciální právní předpis schopnost vyloučit aplikaci základních zásad správního řízení bez toho, aby sám obsahoval odpovídající právní úpravu, poskytoval by český právní řád možnost odepřít v některých správních řízeních účastníkům jejich ústavou garantovaná základní práva, což je situace v demokratickém právním státě nemyslitelná. To ostatně vyjádřil i poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu ve svém závěru č. 10/2005, jež přijal na zasedání dne 12. 9. 2005 a v němž uvedl, že *„Nelze tedy připustit, aby byla aplikace § 2 až 8 správního řádu vyloučena pouze na základě toho, že zvláštní zákon obsahuje ustanovení nazvaná „zásady řízení“, aniž by obsah této úpravy zajišťoval obdobný standard ochrany práv jako v případě ustanovení § 2 až 8 správního řádu. Účelem § 177 odst. 1 správního řádu je zajištění alespoň elementární právní úpravy správního řízení i tam, kde by v rozporu s judikaturou Ústavního soudu a s čl. 89 odst. 2 Ústavy byla i po účinnosti nového správního řádu vyloučena aplikace správního řádu, aby byl alespoň v minimálním rozsahu naplněn čl. 2 odst. 3 Ústavy, upravující vázanost veřejné moci zákonem (k tomu výše viz argumentace k § 180 odst. 1 správního řádu).“*<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád. Sněmovní tisk č. 201/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, IV. volební období.

<sup>41</sup> Závěr č. 10 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 12. 9. 2005. *Vztah ustanovení § 1 odst. 2, § 180 odst. 1 a § 177 odst. 1 správního řádu.* [online]. [cit. 2023-11-02]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>.

V tomto případě může být dále otázkou, do jaké míry musí být případná úprava základních zásad ve zvláštním zákoně podrobná, respektive do jaké míry musí odpovídat základním zásadám zakotveným v § 2 až 8 správního řádu, aby byly naplněny předpoklady § 177 odst. 1 správního řádu, a mohla být tedy užitá úprava základních zásad podle zvláštního předpisu.

Dle L. Jemelky musí tato úprava odpovídat kvalitativně, tedy úprava těchto zásad nesmí být oproti úpravě správního řádu zúžena. V opačném případě by úprava základních zásad podle zvláštní úpravy nahrazovala úpravu správního řádu „*pouze v tom, co by (pozn. aut.: tyto zásady) skutečně uváděly*“.<sup>42</sup> Ve zbytku by pak bylo třeba aplikovat úpravu podle § 2 až § 8 správního řádu.

## 2.2. Absolutní nečinnost

Druhou formou nezákonné nečinnosti správních orgánů je pak nečinnost absolutní. Správní řízení lze podle hlavy VI správního řádu zahájit dvěma způsoby, a to (i) tzv. na žádost a (ii) z moci úřední.

Zahájení řízení o žádosti je upraveno v § 44 správního řádu. V tomto případě jde o řízení ovládané zásadou dispoziční, v rámci nějž se zejména účastníci řízení domáhají zaručení či ochrany svých veřejných subjektivních práv. V tomto případě platí, že řízení je zahájeno dnem, kdy žádost (popřípadě jiný návrh, kterým se zahajuje řízení) dojde věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Jak vyplývá z dikce ustanovení § 44 správního řádu, pro zahájení řízení o žádosti je tedy rozhodující skutečnost, že žádost dojde na základě procesní aktivity účastníka do dispoziční sféry příslušného správního orgánu.

V tomto případě tedy není k zahájení řízení třeba žádného dalšího úkonu či procesní aktivity příslušného správního orgánu, k zahájení řízení dochází přímo ze zákona. Tak tomu je i v případě, kdy žádost trpí vadami. Pak je správní orgán dle § 37 odst. 3 povinen žadateli pomoci tyto vady odstranit nebo ho k odstranění vad vyzvat a k tomu mu poskytnout přiměřenou lhůtu. Lze také připomenout,

---

<sup>42</sup> Jemelka, L.: *Princip subsidiarity správního řádu*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 141.

že podle § 37 odst. 1 správního řádu je podání nutno posuzovat podle jeho skutečného obsahu, a to bez ohledu na to, jak je označeno.

O absolutní nečinnosti správního orgánu v řízení o žádosti pak hovoříme v situaci, kdy správní orgán i přes účinné zahájení řízení v tomto řízení nepokračuje, nejedná a nečiní žádné procesní kroky, ke kterým je v takovém případě povinen<sup>43</sup>.

Přitom platí, že pokud se žádost podává u jiného orgánu, než který je následně příslušný k rozhodnutí o ní, lze se ochrany před nečinností domáhat právě po tom orgánu, kterému rozhodnutí o žádosti přísluší. Správní orgány jsou totiž povinny postupovat v souladu se zásadou součinnosti, a není možné požadovat po účastníkovi řízení, aby zjišťoval, který konkrétní správní orgán během řízení nečinnost zapříčinil.<sup>44</sup>

Zahájení řízení z moci úřední pak upravuje § 46 správního řádu. Řízení z moci úřední je na rozdíl od řízení o žádosti ovládáno zásadou oficiality. To úzce souvisí se skutečností, že zatímco v řízení o žádosti je stěžejním aspektem zájem účastníků na zaručení či ochraně, respektive realizaci jejich veřejných subjektivních práv, v řízení z moci úřední je to zájem na tom, aby byla určitá věc ve veřejném zájmu správním orgánem autoritativně vyřešena.<sup>45</sup>

Ačkoli jsou dle § 42 správního řádu správní orgány povinny přijímat podněty k tomu, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední, přijetím tohoto podnětu nedochází automaticky k zahájení daného řízení. I v tomto případě je stejně jako u všech správních řízení zahajovaných z moci úřední na uvážení správního orgánu, zda řízení zahájí, či nikoli, jinými slovy, na zahájení řízení z moci úřední nemá podatel podnětu obecně právní nárok.

K povaze podnětu k zahájení řízení z moci úřední se vyjádřil například Nejvyšší správní soud v již výše citovaném rozsudku ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009-58 tak,

---

<sup>43</sup> Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 38.

<sup>44</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2016, č. j. 1 Azs 281/2015-34.

<sup>45</sup> K tomu Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009-58 uvedl, že „možnost zahájit správní řízení z moci úřední slouží prvořadě k tomu, aby ve veřejném zájmu byla určitá věc správním orgánem autoritativně vyřešena, resp. rozhodnuta a nikoliv k realizaci individuálních veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob.“

že „podatelé podnětu k zahájení řízení z moci úřední se **nemohou domoci zahájení řízení a následného vydání rozhodnutí ani pomocí jiných zákonných institutů než je opatření proti nečinnosti**, a to z toho důvodu, že jim na základě ustanovení § 42 správního řádu ani jiného ustanovení tohoto zákona **žádné takové právo nevzniká**. Toto ustanovení totiž **ukládá správnímu orgánu pouze povinnost podnět v zákonné lhůtě vyřídit a podatele o tom informovat**, nelze z něj však dovodit právo na vyhovění podnětu a tomu odpovídající vynutitelnou povinnost správního orgánu řízení zahájit.“

Příslušný správní orgán přitom bere do úvahy jak veřejný zájem na zahájení daného řízení, tak zvažuje i „to, zda má v určitém případě takové řízení smysl“<sup>46</sup>. V některých případech, zejména u bagatelních sporů, kdy by náklady na vedení řízení mohly i několikanásobně převyšovat výši nároku, o němž by se ve správním řízení jednalo, správní orgán řízení zpravidla nezahájí.

Co se dne zahájení řízení z moci úřední týče, dle § 46 odst. 1 správního řádu je zahájeno dnem, kdy správní orgán tuto skutečnost oznámil tzv. hlavnímu účastníkovi (tedy dle § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu dotčené osobě, již má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit práva či povinnosti nebo prohlásit, že určitá práva či povinnosti má, případně nemá), případně kterémukoli jinému účastníkovi podle § 27 správního řádu.

Absolutní nečinnost pak v případě řízení zahajovaného z moci úřední ze své podstaty nastává v okamžiku, když správní orgán toto řízení nezahájí, ačkoli jsou pro jeho zahájení splněny podmínky.

Rozdělení správních řízení na ta zahajovaná na žádost a zahajovaná z moci úřední je významné pro následnou možnost podat žalobu na ochranu proti nečinnosti podle § 79 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního („soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“), o které bude podrobněji referováno v podkapitole 5.2. této diplomové práce. Tento žalobní typ totiž nelze uplatnit

---

<sup>46</sup> Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. § 46 [Zahájení řízení z moci úřední]. In: Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. § 1 [Rozsah působnosti]. In: Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. *Správní řád*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 341.



v případě, kdy neexistuje povinnost správního orgánu vydat rozhodnutí či osvědčení<sup>47</sup> (ovšem k možnému prolomení tohoto pravidla viz podkapitolu 5.3. této diplomové práce).

---

<sup>47</sup> Frumarová, K. Správněsoudní ochrana v případě ne zahájení správního řízení ex offa. *Právní rozhledy*, č. 13–14/2021, s. 468-473.

## 3 Ochrana před nečinností podle § 80 správního řádu

### 3.1. Obecně k ochraně před nečinností podle § 80 správního řádu (§ 80 odst. 1 a 2)

Obecnou úpravu ochrany před nečinností správních orgánů nalzáme v § 80 správního řádu. Na tomto místě je třeba podotknout, že ačkoli je ustanovení § 80 zařazeno do části druhé správního řádu, nelze z této skutečnosti vyvodit závěr, že by se vztahovalo právě a pouze na postup podle části druhé. Dle § 6 odst. 1 správního řádu platí, že se ustanovení § 80 o ochraně před nečinností použije v případě, že správní orgán nečiní *úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené*.

Ustanovení § 6 je přitom systematicky zařazeno do části první správního řádu a představuje jednu ze základních zásad činnosti správních orgánů. Výkladem je tedy nutno dospět k závěru, že se ustanovení § 80 nepoužije pouze na postup správních orgánů při vydávání rozhodnutí v prvním stupni, ale na jakékoli postupy a úkony správních orgánů, na něž se vztahuje správní řád. Ustanovení o ochraně před nečinností lze tedy aplikovat i v řízení o opravných či dozorčích prostředcích, při nečinnosti v rámci postupů podle části čtvrté, páté a šesté správního řádu i nečinnosti při vyřizování stížností podle § 175 správního řádu<sup>48</sup>.

Obecně lze dále k úpravě opatření proti nečinnosti v § 80 správního řádu uvést, že postup nadřízeného správního orgánu může být v některých případech obligatorní, v jiných fakultativní. Obligatorním postupem je postup podle odstavců 1 a 2, fakultativním pak postup podle odstavce 3 předmětného ustanovení<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 73.

<sup>49</sup> Hrabák, J., Nahodil, T. *Správní řád: Výkladové poznámky*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-11-1]. ASPI\_ID KO500\_2004CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X.

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

Ačkoli ustanovení § 80 odst. 1 hovoří o ochraně před nečinností v případě nevydání *rozhodnutí*, je třeba připomenout, že § 80 se vztahuje na veškeré postupy veřejné správy, tudíž i na postupy podle části čtvrté správního řádu. Je tedy zjevné, že v rámci ochrany zakotvené v § 80 správního řádu se lze domáhat vydání nejen rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu, tedy správního aktu, kterým „*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.*“. Přes zákonnou formulaci se tedy postupem dle § 80 správního řádu lze domáhat i vydání vyjádření, osvědčení, sdělení, popřípadě učinění jiných úkonů při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy, přičemž v takových případech lze tedy hovořit o lhůtě k provedení příslušného úkonu.<sup>50</sup>

Ustanovení § 80 lze ovšem, jak již bylo řečeno, užít i ve vztahu k zahájení přezkumného řízení. V rámci tohoto postupu lze iniciovat i přezkumné řízení ve věci veřejnoprávních smluv (§ 165 správního řádu), závazných stanovisek (§ 149 odst. 8 správního řádu), opatření obecné povahy (§ 174 odst. 2 správního řádu) i jiných úkonů správních orgánů (§ 156 odst. 2 správního řádu).<sup>51</sup>

Z ustanovení § 80 odst. 1 správního řádu můžeme obecně zejména pozorovat, že ochrana před nečinností správních orgánů je zabezpečována prostřednictvím orgánů nadřízených. Zároveň je třeba podotknout, že dle Nejvyššího správního soudu (viz například rozsudek ze dne 29. 11. 2007, č. j. 3 Ans 3/2007-6) je v této souvislosti nutno chápat nadřízenost jako nadřízenost organizační, „*která se týká řízení a je výrazem subordinace jako principu charakteristického pro výkon státní správy*“<sup>52</sup>, nikoli tedy nadřízenost instanční. Právě v institutu organizační nadřízenosti se totiž plně

---

<sup>50</sup> Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 696.

<sup>51</sup> Tamtéž, s. 699.

<sup>52</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2007, č. j. 3 Ans 3/2007-61.

projevuje, „že vztahy mezi orgány na daném úseku státní správy jsou **hierarchicky uspořádány**, a to tak, že každý orgán nižšího stupně je **organizačně podřízen orgánu stupně vyššího, jenž má vůči němu řídicí pravomoci**.“<sup>53,54</sup>

Toto ustanovení se tedy týká situací, kdy dojde ze strany podřízeného správního orgánu k nečinnosti spočívající v nevydání rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě, tedy ve (i) lhůtě stanovené zvláštním právním předpisem, (ii) bezodkladně či ve lhůtě 30 (případně 60) dnů od zahájení řízení podle § 71 odst. 1 a odst. 3 správního řádu, případně (iii) lhůtě přiměřené podle § 6 odst. 1 správního řádu (k problematice přiměřené lhůty viz podkapitolu 2.1.3 této diplomové práce).

Nadřízený správní orgán má pak povinnost přistoupit k uplatnění opatření proti nečinnosti „*jakmile se o tom dozví*“<sup>55</sup>. Přitom se nadřízený správní orgán může o nezákoně nečinnosti správního orgánu podřízeného dozvědět různými způsoby. Vedle jím vykonávané kontrolní činnosti i například na základě oznámení podřízeného správního orgánu, nebo na základě podnětu dotčené osoby<sup>56</sup>.

Na tomto místě je vhodné uvažovat nad tím, jak dlouhý časový interval může mezi okamžikem, kdy se nadřízený správní orgán o nečinnosti dozví a učiněním opatření proti nečinnosti vlastně uplynout. K tomu komentářová literatura uvádí, že tento interval by měl být velmi krátký, a mezi těmito dvěma okamžiky by měla

---

<sup>53</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2007, č. j. 3 Ans 3/2007-61.

<sup>54</sup> V daném případě se například jednalo o spor o přiznání starobního důchodu před dosažením důchodového věku podle § 30 zákona č. 155/1995 Sb., zákona o důchodovém pojištění. V daném řízení je příslušným správním orgánem Česká správa sociálního zabezpečení, přičemž důchodové řízení je řízením jednoinstančním, a instančně vyšší správní orgán tedy v daném případě neexistuje. Přesto je však Česká správa sociálního zabezpečení organizačně podřízena Ministerstvu práce a sociálních věcí. Pro úspěch v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je tedy v daném případě nutno vyčerpat prostředky podle § 80 správního řádu (žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu), a ty směřovat právě k Ministerstvu práce a sociálních věcí jakožto organizačně nadřízenému orgánu.

<sup>55</sup> Viz § 80 odst. 1 správního řádu.

<sup>56</sup> Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. § 80 [Opatření proti nečinnosti]. In: Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. § 1 [Rozsah působnosti]. In: Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. *Správní řád*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 608.

uplynout doba maximálně v řádu desítek hodin či velmi nízkých jednotek pracovních dní.<sup>57</sup>

K otázce, zda se lze v případě nečinnosti nadřízeného správního orgánu ve vztahu k žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti již obrátit na soud se žalobou na ochranu proti nečinnosti ve smyslu § 79 a násl. soudního řádu správního bude blíže poreferováno níže v podkapitole 5.2. této diplomové práce.

Ustanovení § 80 odst. 1 správního řádu se týká jak řízení, která jsou zahajována na žádost, tak i řízení zahajovaných z moci úřední. Dále je na místě připomenout, že, jak bylo již uvedeno výše v této kapitole, postup podle ustanovení § 80 odst. 1 správního řádu je postupem obligatorním, a nadřízený správní orgán má tedy povinnost dle tohoto ustanovení (stejně jako v případě postupu podle § 80 odst. 2 a na rozdíl od postupu podle § 80 odst. 3) za splnění zákonných podmínek postupovat.

Dle § 80 odst. 2 správního řádu pak platí, že *„Opatření proti nečinnosti učiní nadřízený správní orgán i tehdy, nezhájí-li příslušný správní orgán řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední.“*

Na rozdíl od úpravy § 80 odst. 1 se výše citované ustanovení § 80 odst. 2 správního řádu týká z podstaty věci pouze řízení zahajovaných z moci úřední. Pokud by totiž správní orgán vydal v řízení, které může být zahájeno pouze na návrh rozhodnutí, aniž by předtím byl návrh oprávněnou osobou podán, jednalo by se o nicotné rozhodnutí podle § 77 odst. 1 správního řádu.<sup>58</sup>

Ve vztahu k § 80 odst. 2 správního řádu jde také o další případ obligatorního postupu nadřízeného správního orgánu.

---

<sup>57</sup> Adamusová, Z., Balounová, J., Kopecký, M., Kopecký, P., Malast, J., Pouperová, O., Staša, J. *Správní řád: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-11-1]. ASPI\_ID KO500\_p22004CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X: „Mezi okamžikem dozvědění se a patřičnou reakcí nadřízeného správního orgánu by tak měla uplynout doba maximálně v řádu desítek hodin, či velmi nízkých jednotek pracovních dní“.

<sup>58</sup> Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 75.

Na tomto místě je třeba podotknout, že správní orgány jsou na základě § 42 povinny přijímat podněty k zahájení řízení z moci úřední. Přesto však platí, že by nadřízené správní orgány měly aktivně vyvíjet iniciativu k tomu, aby získávaly řádné a úplné poznatky o činnosti svých podřízených správních orgánů<sup>59</sup>. Nadřízené správní orgány by v rámci dozorové a kontrolní činnosti měly postupovat tak, aby jim byly známy skutečnosti o činnosti podřízených správních orgánů a měly by mít přehled o skutečnosti, zda tyto činí úkony řádně a včas.

Dále je třeba v souvislosti s přijímáním podnětů podle § 42 správního řádu poukázat na problematiku běhu dané 30denní lhůty. Dle § 80 odst. 2 je třeba postupovat podle tohoto ustanovení v případě, kdy podřízený správní orgán nezahájil řízení ve lhůtě 30 dnů od okamžiku, kdy se *dozvěděl o skutečnostech* toto zahájení odůvodňujících.

V případě přijetí podnětu podle § 42 správního řádu ovšem daná lhůta nezačíná běžet v okamžiku přijetí tohoto podnětu, ale až právě v okamžiku, kdy na základě daného podnětu správní orgán shledá, že jsou opravdu podmínky pro zahájení řízení z moci úřední splněny. Logicky tedy mezi okamžikem přijetí podnětu a případným zahájením řízení bude existovat určitý časový úsek, během něž bude správní orgán prověřovat, zda jsou pro zahájení řízení splněny podmínky. Lhůta 30 dnů pak začíná běžet až v okamžiku, kdy správní orgán tuto skutečnost na základě prověřování shledá. Skutečnost, kdy se správní orgán o splnění těchto podmínek dozvěděl pak bude plynout zejména z obsahu spisu.<sup>60</sup>

Pokud správní orgán nezahájí správní řízení z moci úřední, ačkoli jsou pro to splněny zákonné podmínky, a je zjevné, že příslušný správní orgán toto řízení nezahájí, dává ustanovení § 80 odst. 3 správního řádu nadřízenému správnímu orgánu možnost přijmout opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 2, a to i před uplynutím lhůty 30 dnů od podání podnětu k zahájení tohoto řízení.<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> Fiala, Z., Frumarová, K., Horzinková, E., Novotný, V., Scheu, L., Sovová, O., Škurek, M., Vetešník, P. *Správní řád: Praktický komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-11-1]. ASPI\_ID KO500\_p12004CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X.

<sup>60</sup> Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 75.

<sup>61</sup> Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 699.

V případě takového postupu (tedy postupu nadřízeného správního orgánu ještě před uplynutím určené 30denní lhůty) je na místě upozornit na jistou podobnost s postupem podle § 131 odst. 1 písm. a) správního řádu<sup>62</sup>. Dle tohoto ustanovení může nadřízený správní orgán usnesením převzít věc namísto jinak příslušného jemu podřízeného správního orgánu a rozhodnout jako správní orgán prvního stupně, pokud se řízení týká otázek, „*kteřé lze vzhledem k jejich výjimečné obtížnosti nebo neobvyklosti řešit jen s použitím mimořádných odborných znalostí*“<sup>63</sup>. Tento postup lze ze strany nadřízeného správního orgánu uplatnit jak na podnět příslušného (tedy jemu podřízeného, jinak v prvním stupni příslušného) správního orgánu nebo na požádání účastníka řízení. Rozdílem mezi těmito dvěma situacemi je, že ustanovení § 131 odst. 1 písm. a) předpokládá již zahájené správní řízení, zatímco § 80 odst. 2 a 3 se užití v případě, že správní řízení zatím nebylo zahájeno, přičemž v tomto případě přicházejí v úvahu pouze opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 4 písm. b) a c).<sup>64</sup>

Dále je ve vztahu k § 80 odst. 2 třeba zmínit, že opatření proti nečinnosti v případě řízení zahajovaného z moci úřední lze aplikovat nejen na „běžné“ správní řízení v prvním stupni, ale je možné jej užít v souvislosti s jakýmkoli řízením zahajovaným z moci úřední, tedy například i řízením o prohlášení nicotnosti podle § 77 správního řádu, přezkumným řízením podle § 94 a násl. správního řádu nebo řízením o obnově řízení z moci úřední podle § 100 odst. 3 správního řádu<sup>65</sup>.

### **3.2. K § 80 odst. 3 a žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti**

Již zmiňované ustanovení § 80 odst. 3 správního řádu představuje další možnost postupu nadřízeného správního orgánu. Dle něj platí, že „*Opatření proti nečinnosti může nadřízený správní orgán učinit i v případě, kdy je z okolností zjevné,*

---

<sup>62</sup> Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 699.

<sup>63</sup> Tamtéž.

<sup>64</sup> Tamtéž.

<sup>65</sup> Večeřová, S.: Opatření proti nečinnosti v případě nezahájení správního řízení z moci úřední. *Správní právo*, č. 3/2020, s.137.

*že věcně a místně příslušný **správní orgán nedodrží lhůtu** stanovenou pro vydání rozhodnutí o žádosti nebo zahájit řízení z moci úřední anebo v řízení řádně pokračovat. **Po uplynutí lhůt** pro vydání rozhodnutí **může žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podat účastník.**“.*

Z dikce tohoto ustanovení je zjevné, že v tomto případě je postup nadřízeného správního orgánu fakultativní. Nadřízený správní orgán tedy může na základě zhodnocení jednotlivých okolností konkrétního případu zvážit, zda k aplikaci opatření proti nečinnosti přistoupí, či nikoli.

Toto ustanovení představuje preventivní nástroj, který dává možnost vzniku nezákonné nečinnosti předejít. Využití tohoto opatření je přitom na uvážení nadřízeného správního orgánu. Tato skutečnost ovšem dle K. Frumarové představuje určitý průlom do právní jistoty účastníků daného řízení. Nadřízený správní orgán by tedy měl při zvažování aplikace opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu postupovat nadmíru obezřetně a brát v úvahu i další základní zásady správního řízení, jako například zásadu proporcionality, rovnosti, zásadu ochrany oprávněných zájmů a práv nabytých v dobré víře, ale i zásadu ochrany veřejného zájmu<sup>66</sup>.

V případě, kdy nadřízený správní orgán shledá, že lhůta pro vydání rozhodnutí nebude dodržena, přičemž se dle okolností bude jevit, že podřízený správní orgán v prodloužené lhůtě rozhodnutí vydá, bude na místě, aby přijal opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 4 písm. d), tedy aby prolongoval lhůtu k vydání rozhodnutí, přičemž tento postup lze uplatnit i před uplynutím lhůty pro vydání rozhodnutí.<sup>67</sup> V případě, kdy nadřízený správní orgán shledá, že podřízený správní orgán nebude či není schopen v řízení náležitě pokračovat, možnost uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 4 písm. d) (a tedy i opatření podle § 80 odst. 4 písm. a)), tím odpadá a nadřízený správní orgán tedy může přistoupit pouze k uplatnění opatření

---

<sup>66</sup> Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 76.

<sup>67</sup> Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 700.



podle § 80 odst. 4 písm. b) a písm. c) <sup>68</sup> (k jednotlivým typům opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 4 správního řádu viz podkapitulu 3.3. této diplomové práce).

Druhá věta ustanovení § 80 odst. 3 správního řádu pak výslovně uvádí, že žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti může po uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí podat i účastník řízení.

Právě druhá věta ustanovení § 80 odst. 3 s sebou v minulosti nesla mnoho výkladových problémů, a to zejména ve vztahu k naplnění podmínky bezvýsledného vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti ve smyslu § 79 odst. 1 soudního řádu správního, a tedy naplnění podmínek vzniku aktivní legitimace k podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu.

Jako velmi problematická se jevila otázka, zda je účastník řízení povinen vyčerpat prostředek ochrany proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu i v případě, kdy se domáhá podle § 79 soudního řádu správního ochrany před nečinností ústředního správního úřadu. Dle § 178 odst. 2 správního řádu totiž platí, že v případě ústředního správního orgánu se nadřízeným správním orgánem rozumí ministr či vedoucí jiného ústředního správního úřadu, v případě ministra či jiného ústředního správního úřadu pak vedoucí příslušného ústředního správního úřadu. V případě, že by byl účastník řízení povinen pro naplnění podmínek pro podání žaloby podle § 79 soudního řádu správního využít i podání žádosti podle § 80 odst. 3 správního řádu, o této žádosti by tedy rozhodoval funkčně totožný orgán, proti jehož nečinnosti by se měl účastník řízení v úmyslu bránit.

Na řešení této otázky tedy v minulosti neexistoval v judikatuře správních soudů jednoznačný názor. Například Krajský soud v Brně ve svém usnesení ze dne 1. 7. 2008, č. j. 62 Ca 39/2008-102 konstatoval, že vyčerpání prostředku dle § 80 odst. 3 správního řádu ze strany účastníka řízení potřeba není. K tomu uvedl: „*Před podáním žaloby podle § 79 odst. 1 s. ř. s. proti nečinnosti správního orgánu, který nemá nadřízený správní orgán (in concreto: vedoucího ústředního orgánu státní správy, který má rozhodovat o opravném prostředku – rozkladu), není nutné využít ochranu*

---

<sup>68</sup> Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 700.

*proti nečinnosti podle § 80 správního řádu z roku 2004. I kdyby se žalobce (účastník správního řízení) domáhal toho, aby správní orgán sám sobě uložil povinnost „být činným“ a ve vztahu k sobě samotnému její splnění kontroloval, a tím vyvolával dojem, že „sám sebe uposlechl“, jednalo by se nejvýše o formální naplnění litery zákona. Nijak by se neprojevilo ve faktickém postěžování si na podřízený správní orgán a očekávání nápravy z pozice nadřízené autority, a tím skutečné pomoci žalobci (účastníku správního řízení), k níž má § 80 správního řádu z roku 2004 směřovat.“*

Rozpor ve vnímání této podmínky se projevovat i v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Například v rozsudku ze dne 16. 9. 2009, č. j. 1 Ans 2/2009-79 Nejvyšší správní soud vyjádřil, že v případě ústředního správního úřadu nemá využití tohoto prostředku své opodstatnění. Žádost podle § 80 odst. 3 správního řádu je dle něj prostředkem, který dává možnost účastníkovi řízení upozornit nadřízený správní orgán na skutečnost, že jemu podřízený správní orgán je nečinný, aby pak mohl prostřednictvím dozorových prostředků zjednat nápravu. Konkrétně uvedl, že *„Opatření podle § 80 s. ř. je tak projevem dozorové funkce nadřízeného orgánu a prostředkem, kterým lze zvnějšku donutit nečinný správní orgán k činnosti. Uvnitř samotného nečinného orgánu lze nápravu zjednat odlišnými prostředky.“* Striktní trvání na využití žádosti podle § 80 odst. 3 správního řádu poté označil přílišným formalismem.

Naopak například v rozhodnutí ze dne 27. 10. 2011, č. j. 1 Ans 3/2011-54 zaujal Nejvyšší správní soud k dané problematice opačný postoj a využití žádosti podle § 80 odst. 3 označil jako nezbytný předpoklad naplnění podmínek řízení pro řízení o žalobě na ochranu před nečinností správního orgánu. K tomu uvedl: *„Uvedená podmínka vychází z celkové koncepce správního soudnictví v České republice, která je založena na subsidiaritě ochrany veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob ve správním soudnictví oproti ochraně, která je těmto právům poskytována v rámci veřejné správy. Před použitím některé z žalob ve správním soudnictví je tedy nutné vždy vyčerpát řádné opravné prostředky či jiné procesní prostředky nápravy, které jsou k dispozici v řízení před správním orgánem.“*

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu nakonec v usnesení ze dne 20. 5. 2014, č. j 8 Ans 2/2012-278<sup>69</sup> konstatoval, že účastník musí vyčerpat prostředek podle § 80 odst. 3 i v případě žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu mířeného vůči ústřednímu správnímu úřadu. K tomu uvedl, že „*Za situace, kdy se z § 80 odst. 4 správního řádu nabízí zejména opatření podle písm. a) a d) předmětného ustanovení, hovoří jazykový a systematický výklad ve prospěch existence prostředků ochrany proti nečinnosti i v případě ústředních správních úřadů. V této souvislosti je podstatné, že správní řád dává v § 80 odst. 3 prostor k využití prostředku ochrany i účastníkům řízení a zároveň se jedná o prostředek, kterým je obecně možné dosáhnout nápravy (...)*“.

Naopak účastník správního řízení není povinen předmětnou žádost podat v případě, když již nadřízený správní orgán k přijetí některého z prostředků ochrany před nečinností podle § 80 odst. 4 správního řádu přistoupil, ovšem podřízený správní orgán na něj nereagoval a zůstal stále nečinný. V takovémto případě se již účastník může domáhat ochrany prostřednictvím žaloby ve správním soudnictví.<sup>70</sup>

Podání žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti nelze po účastníku řízení požadovat (a podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany ve smyslu § 79 odst. 1 soudního řádu správního je tedy splněna) i v případě, kdy podání této žádosti není ze strany účastníka fakticky možné<sup>71</sup>.

Do jisté míry problematickou se v minulosti jevila otázka, jakou povahou je žádost o uplatnění proti nečinnosti nadána, respektive jako jaký typ podání ji lze klasifikovat. S tím se totiž pojí i otázka, zda je následně nadřízený správní orgán vázán petitum této žádosti (tedy zda může rozhodnout o uplatnění jen a pouze toho typu opatření proti nečinnosti, který ve své žádosti navrhl podatel), či nikoli (tedy zda může

---

<sup>69</sup> Rozhodnutí bylo publikováno ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 9/2014 pod číslem 3071/2014 Sb. NSS.

<sup>70</sup> Jirásek, J. § 79 [Žalobní legitimace a účastníci řízení]. In: Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. Viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2018, č. j. 6 As 219/2018-23.

<sup>71</sup> Například v případě, že k rozhodnutí ve věci by byla příslušná obchodní společnost, která nemá vytvořenou víceinstanční transparentní organizační strukturu pro rozhodování podle informačního zákona – viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 7 As 180/2015-33, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu číslo: 3/2016, ročník XIV pod číslem 3346/2016.

uplatit i opatření jiné), případně zda je účastník vůbec povinen vymezit ve své žádosti konkrétní opatření proti nečinnosti, jehož uplatnění se domáhá.

J. Vedral uvádí, že žádost účastníka podle § 80 odst. 3 správního řádu je podáním podle § 37 správního řádu, a dle odst. 2 tohoto ustanovení z něj tedy musí být patrné, co jím podatel navrhuje.<sup>72</sup> Dle jeho názoru je tedy nutné, aby účastník v žádosti přesně vymezil, které opatření proti nečinnosti účastník správního řízení vůči nadřízenému správnímu orgánu žádá uplatnit.

Dle L. Jemelky lze však připustit žádost podle § 45 správního řádu, která nebude obsahovat vymezení konkrétního opatření proti nečinnosti, a která bude považována za žádost o uplatnění všech opatření proti nečinnosti, respektive toho v dané situaci nejvhodnějšího.<sup>73</sup> I v situaci, kdy by pak účastník konkrétní opatření v žádosti vymezil, ovšem nebylo by vhodné jej v daném případě uplatnit a nadřízený správní orgán by edy k jeho aplikaci nepřistoupil, je nadřízenému správnímu orgánu stále ponechána možnost uplatnit jiné opatření z úřední povinnosti.<sup>74</sup> Takový výklad se jeví jako logický, a to vzhledem k účelu a podstatě této žádosti a také skutečnosti, že lze stěžít po účastnících správního řízení, povětšinou nedisponujících právním vzděláním, požadovat, aby byli adekvátně schopni analyzovat nastalou nečinnost a erudovaně posoudit, které konkrétní opatření by v jejich případě bylo vhodné aplikovat.

Někteří autoři ovšem zastávají názor, že žádost ve smyslu § 80 odst. 3 správního řádu nemá povahu žádosti ve smyslu § 44 správního řádu, ale je jakýmsi „kvalifikovaným podnětem“ směřovaným vůči nadřízenému správnímu orgánu. Tento výklad zastává například V. Sládeček, který uvádí, že správní orgán má povinnost se tímto podnětem zabývat. V případě, že nadřízený správní orgán na základě svého správního uvážení existenci nezákonné nečinnosti shledá, zahájí následně řízení *ex offio*. Naopak pokud se s obsahem podnětu neztotožní, vydá procesní

---

<sup>72</sup> Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 701.

<sup>73</sup> Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. § 80 [Opatření proti nečinnosti]. In: Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. § 1 [Rozsah působnosti]. In: Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. *Správní řád*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 610.

<sup>74</sup> Tamtéž.

rozhodnutí a návrh usnesením zamítne.<sup>75</sup> Každopádně při zahájení řízení z moci úřední je již přirozeně volba konkrétního opatření na uvážení nadřízeného správního orgánu.

Pro možnost volby konkrétního opatření ze strany nadřízeného správního orgánu se v posledních letech vyjádřil i Nejvyšší správní soud, když ve svém rozsudku ze dne 30. 8. 2018, č. j. 4 As 6/2018-26 uvedl, že „z dikce návětí obsaženého v § 80 odst. 4 správního řádu (srov. slova „[n]adřízený správní orgán může...“) je zjevné, že nadřízený správní orgán **není při přijetí opatření proti nečinnosti vázán návrhem účastníka o tom, jaké konkrétní opatření má vůči podřízenému správnímu orgánu přijmout. Je tomu tak proto, že účastník řízení z povahy věci není bez dalšího schopen učinit relevantní úvahu, jaké konkrétní opatření se v dané věci jeví jako nejvhodnější. Volba vhodného prostředku nápravy tak náleží nadřízenému správnímu orgánu, který v tomto směru postupuje podle okolností konkrétní věci.**“

Dále se nabízí otázka, zda lze jednotlivé instituty ochrany před nečinností podle § 80 aplikovat pouze na (ne)činnost prvostupňových správních orgánů, či zda lze toto ustanovení využít i v případě, že je následně nečinný i nadřízený správní orgán. Správní řád na tuto otázku výslovnou odpověď nenabízí a shoda na jejím řešení nepanuje ani mezi autory odborné literatury.

Podle J. Vedrala zákon nevylučuje, aby byla ochrana před nečinností podle § 80 správního řádu aplikována i v případě, že nadřízený správní orgán nepodnikl potřebné kroky k poskytnutí ochrany před nečinností, ke kterým byl v daném případě povinen. Pokud má tedy nečinný nadřízený správní orgán nadřízený ještě i jiný správní orgán, lze se domáhat ochrany před nečinností u něj, respektive tento orgán musí přijmout příslušná opatření.<sup>76</sup>

Naopak jiní autoři dovozují, že v případě, kdy by nadřízený správní orgán ve vztahu k žádosti podle § 80 odst. 3 nečinil, lze se vzhledem ke smyslu a účelu úpravy ochrany před nečinností obrátit již na soud se žalobou na ochranu proti nečinnosti

---

<sup>75</sup> Sládeček, V. Nečinnost správního orgánu a návaznost soudní ochrany. *Správní právo*, č. 6/2007, str. 395. K povaze žádosti o učinění opatření proti nečinnosti jako kvalifikovaného podnětu viz také Halml, F. Nečinnost a nezákonný zásah ve veřejné správě – rozdílné kategorie, či nikoliv? *Časopis pro právní vědu a praxi*, č. 1/2019, s. 102.

<sup>76</sup> Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 692.

podle § 79 a násl. soudního řádu správního, neboť podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany bude naplněna (k podmínkám přípustnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti viz blíže podkapitolu 5.2.1. této diplomové práce).<sup>77</sup>

Osobně se spíše přikláním ke druhému výkladu, když K. Frumarová uvádí, že řešení této otázky záleží na interpretaci § 79 odst. 1 soudního řádu správního. Toto ustanovení upravuje žalobní legitimaci pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti. Jednou z podmínek přípustnosti této žaloby je pak skutečnost, že podatel *bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu*.

K. Frumarová se domnívá, že pojem „bezvýslednosti“ by v tomto případě neměl být vykládán extenzivně. Taková interpretace by znamenala nadměrné zatěžování účastníků správního řízení, kdy by extenzivní výklad znamenal, že účastník by musel podnikat stále další a další kroky, aby se mohl domoci ochrany. To je dle K. Frumarové v rozporu i se samotnou podstatou úpravy institutu ochrany před nečinností. Z tohoto důvodu by měl být požadavek bezvýslednosti naplněn již v okamžiku, kdy by byl nadřízený správní orgán nečinný, a požadavky pro přípustnost správní žaloby by pak byly naplněny.<sup>78</sup> Taková úvaha se z mého pohledu jeví jako logická a správná, když účelem právní úpravy ochrany před nečinností by mělo být právě a pouze poskytnout účastníkům správních řízení ochranu před nečinností (již prvostupňových) správních orgánů. Navazující nečinnost druhostupňových správních orgánů, jež dále přispívá k porušování ústavně zaručených práv účastníků správních řízení dle mého názoru v žádném případě nelze klást k jejich tíži.

Na závěr lze dodat, že z dikce druhé věty § 80 odst. 3 je zjevné, že se účastník správního řízení nemá možnost domáhat přijetí opatření proti nečinnosti v situaci, kdy ještě lhůta pro vydání rozhodnutí či osvědčení neuplynula, a to vzhledem k zákonné formulaci ani v případě, že by bylo zjevné, že příslušný správní orgán stanovenou lhůtu

---

<sup>77</sup> Viz např. Kolman, P. Ochrana před nečinností ve správním řízení. *Právní rádce*, č. 12/2008, s. 40., Večeřová, S.: Opatření proti nečinnosti v případě nezahájení správního řízení z moci úřední. *Správní právo*, č. 3/2020, s.137., či Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 81.

<sup>78</sup> Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 80.

nedodrží. Má ale možnost podat k nadřízenému správnímu orgánu podnět, aby přijal opatření proti nečinnosti postupem *ex offo*. Dále nemá možnost domáhat se po uplynutí 30denní lhůty zahájení řízení *ex offo*, opět se ovšem v této věci může prostřednictvím podnětu obrátit na nadřízený správní orgán, aby učinil opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 2 správního řádu.<sup>79</sup>

### 3.3. Jednotlivé typy opatření proti nečinnosti

Jednotlivé typy popatření proti nečinnosti jsou vypočteny v § 80 odst. 4, a jsou jimi tzv. (i) příkaz, (ii) atrakce, (iii) delegace a (iv) prolongace. Jak bylo uvedeno výše, § 80 odst. 3 věta druhá dává možnost požádat o uplatnění opatření proti nečinnosti i účastníku řízení. Jak bylo také již popsáno, skutečnost, zda je nadřízený správní orgán ve výběru typu opatření vázán návrhem účastníka závisí na povaze žádosti podle § 80 odst. 3. Ze současného vývoje rozhodovací praxe se lze ovšem spíše přiklonit k závěru, že nadřízený správní orgán není návrhem účastníka správního řízení při výběru konkrétního opatření proti nečinnosti vázán. Volba konkrétního prostředku ochrany je tak ponechána na úvaze nadřízeného správního orgánu.

Jednotlivé prostředky uvedené v ustanovení § 80 odst. 4 správního řádu bývají taktéž označovány jako tzv. specifické dozorčí prostředky ve správním řízení. Jejich specifičnost spočívá právě ve skutečnosti, že na rozdíl od běžných dozorčích prostředků ve správním řízení (tedy přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu, obnovy řízení na základě rozhodnutí správního orgánu podle § 100 odst. 3 a 4 správního řádu a řízení o prohlášení nicotnosti podle § 77 správního řádu) nesměřují proti správnímu aktu jako takovému, ale proti nečinnosti správního orgánu.<sup>80</sup>

Zároveň lze na závěr podotknout, že dle většinového názoru může nadřízený správní orgán současně za aplikace opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 4 správního řádu přistoupit i k užití jiných nápravných prostředků

---

<sup>79</sup> Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 80.

<sup>80</sup> Sládeček, V. *Obecné správní právo, 4. aktualizované vyd.* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer (dříve ASPI) [cit. 2023-11-14]. ASPI\_ID MN509CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X.

spadajících do jiných oblastí práva než práva správního. Lze tedy současně uvažovat i o využití prostředků například trestněprávních, jako je podání trestního oznámení pro trestný čin zneužití pravomoci veřejného činitele nebo pro trestné činy spojené s korupčním jednáním, či využití prostředků pracovněprávních.<sup>81</sup>

### 3.3.1. Příkaz

Prvním, nejmírnějším opatřením, respektive nástrojem ochrany před nečinností podřízeného správního orgánu je tzv. příkaz, který správní řád upravuje v § 80 odst. 4 písm. a). Spočívá v možnosti nadřízeného správního orgánu přikázat správnímu orgánu podřízenému, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo aby vydal rozhodnutí.

Na rozdíl od ostatních opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 4 písm. b) až d) není toto opatření ze strany nadřízeného správního orgánu učiněno prostřednictvím usnesení, respektive správní řád nestanoví jeho formu. Ačkoli z § 15 odst. 1 správního řádu vyplývá, že primární formou komunikace mezi správními orgány by měla být forma písemná, v případě příkazu ke zjednání nápravy není vyloučen ani jiný způsob komunikace, například ústní formou.<sup>82</sup>

Co se týče právní formy příkazu, Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 25. 11. 2011, č. j. 2 Ans 11/2011-95 označil tento institut za akt interní povahy, který je výrazem hierarchického uspořádání veřejné správy.

Forma příkazu jako správního aktu se však z pohledu odborné literatury může jevit jako problematická, a to zejména v situaci, kdy mezi správním orgánem příslušným k vydání rozhodnutí a jeho nadřízeným orgánem nejde o „jednoduchý vztah nadřízenosti a podřízenosti“<sup>83</sup>. Dále pak v případě, kdy se příslušný správní orgán

---

<sup>81</sup> Viz např. Kolman, P. Vybrané aspekty ochrany před nečinností ve správním procesu. *Bulletin advokacie*, č. 7-8/2011, s. 50-53 nebo Korbel, F. In: Kolektiv. *Průvodce novým správním řádem*. Praha: Linde Praha, a.s., 2006, str. 241.

<sup>82</sup> Adamusová, Z., Balounová, J., Kopecký, M., Kopecký, P., Malast, J., Pouperová, O., Staša, J. *Správní řád: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-11-15]. ASPI\_ID KO500\_p22004CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X.

<sup>83</sup> Skulová, S. Opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu. In: Skulová, S. a kol. *Správní právo procesní*. 4. vydání. Plzeň: Nakladatelství Aleš Čeněk, 2020, s. 282.



a správní orgán jemu nadřízený neshodují na skutečnosti, zda k nečinnosti opravdu došlo či nikoli, respektive zda opravdu existuje povinnost příslušného správního orgánu vydat dané rozhodnutí či osvědčení.<sup>84</sup>

V této souvislosti je třeba zmínit, že vzhledem k povaze příkazu, tedy jeho „mírnosti“ a skutečnosti, že jde o do určité míry mimoprávní (interní) prostředek<sup>85</sup>, jej lze na rozdíl od institutů podle § 80 odst. 4 písm. b) a c) užít i vůči orgánům územních samosprávných celků při výkonu samostatné působnosti (srov. § 80 odst. 5 správního řádu).

### 3.3.2. Atrakce

Druhým opatření je pak tzv. atrakce. Ta podle § 80 odst. 4 písm. b) správního řádu spočívá v možnosti nadřízeného správního orgánu danou věc převzít a rozhodnout namísto jemu podřízeného orgánu.

S tímto institutem se dle literatury<sup>86</sup> pojí dvě problematické otázky. První z nich spočívá ve skutečnosti, že nadřízený správní orgán věc převezme a následně rozhoduje sám jako orgán prvostupňový. Proti rozhodnutí prvostupňového správního orgánu je ovšem dle § 81 odst. 1 správního řádu obecně přípustné odvolání (odvolání není přípustné pouze v případech, kdy tak výslovně stanoví zákon). Zároveň dle § 89 odst. 1 správního řádu platí, že v případech, kdy zákon nestanoví jinak je k rozhodnutí o odvolání příslušný nejbližší nadřízený správní orgán. Z tohoto důvodu nelze logicky institut atrakce využít v případě, kdy je v prvním stupni k rozhodnutí příslušný některý z ústředních správních orgánů.

Další situací, kdy institut atrakce nelze využít, je při postupu územních samosprávných celků při výkonu samostatné působnosti (viz § 80 odst. 5 správního řádu). Nadřízeným správním orgánem jsou totiž typicky orgány v režimu státní správy,

---

<sup>84</sup> Skulová, S. Opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu. In: Skulová, S. a kol. *Správní právo procesní*. 4. vydání. Plzeň: Nakladatelství Aleš Čeněk, 2020, s. 282.

<sup>85</sup> Adamusová, Z., Balounová, J., Kopecký, M., Kopecký, P., Malast, J., Pouperová, O., Staša, J. *Správní řád: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-11-17]. ASPI\_ID KO500\_p22004CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X.

<sup>86</sup> Viz např. Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 81 - 82.

a to zejména krajské úřady v přenesené působnosti.<sup>87</sup> Přitom ovšem čl. 8 Ústavy zároveň zaručuje územním samosprávným celkům právo na samosprávu. Toto právo je poté znovu akcentováno v čl. 100 odst. 1 Ústavy. Mluvíme v tomto případě o tzv. dualismu či smíšeném modelu veřejné správy. Rozsah samostatné působnosti obcí pak vymezuje § 35 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., zákona o obcích („**obecní zřízení**“) jako (i) záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále (ii) záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon. Rozsah samostatné působnosti krajů pak stanoví § 14 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., zákon o krajích („**krajské zřízení**“) jako záležitosti, které jsou v zájmu kraje a občanů kraje, pokud nejde o přenesenou působnost kraje.

Přitom dle čl. 101 odst. 4 Ústavy platí, že do činnosti územních samosprávných celků může stát zasahovat pouze v případech, kdy to vyžaduje ochrana zákona a pouze způsobem, který zákon stanoví. Toto pravidlo je dále konkretizováno i v § 7 odst. 1 věty druhé obecního zřízení, která stanoví, že *„Státní orgány a orgány krajů mohou do samostatné působnosti zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který zákon stanoví. Rozsah samostatné působnosti může být omezen jen zákonem.“*. Dle § 2 odst. 1 věty druhé krajského zřízení pak platí, že *„Státní orgány mohou do samostatné působnosti zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který stanoví zákon. Rozsah samostatné působnosti může být též omezen zákonem.“*.

Ostatně k významu místní samosprávy se opakovaně vyjádřil i Ústavní soud, a to například v nálezu Pl. ÚS 1/96 ze dne 19. 11. 1996, kde uvedl, že *„považuje místní samosprávu za nezastupitelnou složku rozvoje demokracie. Místní samospráva je výrazem práva a schopnosti místních orgánů, v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva regulovat a řídit část veřejných záležitostí.“*, či v novějším nálezu ze dne 18. 8. 2023, sp. zn. IV. ÚS 938/22,

---

<sup>87</sup> Potěšil, L. § 80 [Opatření proti nečinnosti]. In: Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 436.

kde uvedl, že „Respektování územní samosprávy je nutnou součástí právního státu a nezastupitelnou složkou demokracie. Ústavní definice tohoto pojmu proto nemůže být závislá jen na zákonné úpravě, protože by to mohlo vést k libovůli zákonodárce a k narušení samé podstaty ústavní záruky územní samosprávy (čl. 8 Úst).“.

Toto ústavně zakotvené právo územních samosprávných celků bylo přirozeně promítnuto i do správního řádu. Jeho odraz lze spatřovat mimo jiné například v ustanovení § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, dle kterého nemůže odvolací správní orgán svým rozhodnutím změnit rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku, které bylo vydáno v samostatné působnosti.<sup>88</sup>

Z výše uvedeného je zjevné, že v případě, kdy by byl institut atrakce využit na rozhodování územně samosprávných celků v samostatné působnosti, došlo by k narušení ústavně garantovaného práva těchto celků na samosprávu. Přitom dle judikatury Ústavního soudu jde v případě zásahů státu do práva na samosprávu o ústavně založenou výjimku zasahující do jednoho ze znaků demokratického právního státu. Proto ji je třeba interpretovat a následně i aplikovat restriktivním způsobem.<sup>89</sup>

O využití atrakce rozhoduje podle § 80 odst. 6 správního řádu nadřízený správní orgán usnesením, které se oznamuje správnímu orgánu, který se dopustil nečinnosti a dále účastníkům podle § 27 odst. 1 správního řádu. Ostatní účastníci jsou pak vyrozumíváni prostřednictvím veřejné vyhlášky.

K právní povaze usnesení o atrakci se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 12. 2012, č. j. 9 Ans 16/2012-84 v tom smyslu, že toto usnesení není rozhodnutím ve věci samé, ale má povahu aktu interní povahy příslušného správního orgánu.

---

<sup>88</sup> Blíže viz Hejč, D. § 7 [Působnost obce]. In: Potěšil, L., Furek, A., Hejč, D., Chmelík, V., Rigel, F., Škop, J. *Zákon o obcích*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 40.

<sup>89</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02.

### **3.3.3. Delegace**

Při aplikaci institutu delegace pověří nadřízený správní orgán usnesením jiný správní orgán ve svém správním obvodu k vedení řízení, ve kterém se dle názoru nadřízeného správního orgánu původně příslušný podřízený správní orgán dopustil nezákonné nečinnosti. Tento pověřený správní orgán následně vede správní řízení namísto dosud příslušného, ale nečinného správního orgánu. Prostřednictvím delegace tedy dochází k přenesení místní příslušnosti v daném řízení.

O delegaci rozhoduje nadřízený správní orgán opět podle § 80 odst. 6 správního řádu usnesením, které se, obdobně jako v případě atrakce, oznamuje nečinnému správnímu orgánu a účastníkům řízení podle § 27 odst. 1, ostatním účastníkům pak veřejnou vyhláškou. Zde je třeba upozornit i na ustanovení § 79 odst. 4 správního řádu, dle kterého se usnesení týkající se příslušnosti správních orgánů oznamují všem správním orgánům, jichž se dotýkají.

Stejně jako v případě usnesení o atrakci má usnesení o delegaci povahu aktu interní povahy vyplývající z hierarchického uspořádání veřejné správy, a tedy nikoli rozhodnutí ve věci samé.<sup>90</sup>

Na tomto místě je také nutné podotknout, že i na institut delegace se, stejně jako v případě atrakce, vztahuje ustanovení § 80 odst. 5 správního řádu. Tento nástroj ochrany před nečinností správních orgánů tedy nelze užít vůči orgánům územních samosprávných celků při výkonu samostatné působnosti. To z důvodu, že by takovým postupem došlo k narušení jejich ústavně zaručeného práva na samosprávu. Tato problematika je podrobněji popsána výše v podkapitole 3.3.2. této diplomové práce.

### **3.3.4. Prolongace**

Posledním opatřením proti nečinnosti vypočteným v § 80 odst. 4 správního řádu je tzv. prolongace (§ 80 odst. 4 písm. d)). Ta spočívá v možnosti nadřízeného správního orgánu přiměřeně prodloužit lhůtu pro vydání rozhodnutí, a to za kumulativního splnění

---

<sup>90</sup> Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 21. 12. 2015, č. j 30 A 143/2015-115.

dvou podmínek: (i) lze důvodně předpokládat, že podřízený správní orgán v této prodloužené lhůtě vydá rozhodnutí ve věci a (ii) prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí je pro účastníky řízení, jež jsou dotčeni nečinností, výhodnější než jiný postup.

Z formulace, že nadřízený správní orgán může lhůtu „prodloužit“ je také zjevné, že k prolongaci lze přistoupit, a tedy prodloužit lhůtu pro rozhodnutí, pouze jednou, nikoli opakovaně<sup>91</sup>. Maximální délka, o kterou lze lhůtu prodloužit není správním řádem stanovena.

O prolongaci se opět rozhoduje usnesením, které se opět oznamuje nečinnému správnímu orgánu a účastníkům řízení uvedeným v § 27 odst. 1 správního řádu a ostatní účastníci se o něm vyrozumívají veřejnou vyhláškou.

---

<sup>91</sup> Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 703.

## 4 Další nástroje ochrany před nečinností dle správního řádu

Dalšími instituty, které jsou upraveny ve správním řádu a bývají označeny jako nástroje ochrany před nečinností správních orgánů jsou (i) fikce rozhodnutí, (ii) mezitímní rozhodnutí a (iii) částečné rozhodnutí.

Pro úplnost lze dodat, že pro urychlení řízení mohou sloužit za splnění zákonných podmínek i instituty rozhodnutí formou příkazu či příkazu na místě, vydání dokladu namísto písemného vyhotovení rozhodnutí, vyloučení určitých otázek ze společného řízení a vydání samostatného rozhodnutí o nich, řízení na místě či uzavření veřejnoprávní smlouvy namísto rozhodnutí.<sup>92</sup> Vzhledem k povaze těchto institutů a skutečnosti, že pro téma této diplomové práce nejsou relevantní jim ovšem v rámci této diplomové práce nebude věnována bližší pozornost.

### 4.1. Fikce a domněnka rozhodnutí

Jedním z institutů, které slouží k ochraně účastníka správního řízení proti nečinnosti správního orgánu je tzv. fikce rozhodnutí. Ta vychází ze skutečnosti, že pro řadu činností je potřeba určitá forma aprobace ze strany správního orgánu. V takových řízeních, která jsou zahajována na návrh účastníka řízení, je pak vydáno typicky povolení, koncese či souhlas.<sup>93</sup> V zákonem stanovených případech je pak při nedodržení lhůty pro vydání tohoto správního aktu ze strany správního orgánu stanovena fikce nebo domněnka rozhodnutí.

Podle J. Staši i P. Svobody má dělení na fikci a domněnku rozhodnutí význam spíše teoretický než praktický, když u fikce se vychází ze skutečnosti, že správní akt nebyl vydán, u domněnky pak nezáleží na tom, zda byl správní akt opravdu vydán či nikoli, ale vychází se k toho, že nebyl oznámen. V praxi se tedy rozdíl mezi fikcí

---

<sup>92</sup> Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 85.

<sup>93</sup> Svoboda, P. Fikce správního aktu, devoluce a podobné právní instituty – recept proti průtahům ve správním řízení? *Správní právo*, č. 5/1999, s. 278 - 279.

a domněnkou rozhodnutí stírá.<sup>94,95</sup> V literatuře tak bývá hovořeno pouze o fikci správního rozhodnutí, což je označení, které bude užíváno i dále v této kapitole.

Podle obsahu a právních účinků dělíme fikci rozhodnutí na:

- (i) fikci negativního rozhodnutí spočívající v tom, že pokud správní orgán nevyhoví v zákonné lhůtě podání účastníka, má se za to, že návrh obsažený v podání byl v celém rozsahu zamítnut. Dle J. Staši tento institut zjednodušuje výkon veřejné správy, jeho aplikaci je však vždy nutno pečlivě uvážit, a to z důvodu ochrany procesního postavení osob, vůči nimž výkon veřejné správy směřuje.<sup>96</sup>
- (ii) fikci pozitivního rozhodnutí spočívající v tom, že pokud správní orgán v zákonné lhůtě nerozhodne o podání účastníka, má se za to, že návrhu obsaženému v podání bylo v celém rozsahu vyhověno. Dle J. Staši taková konstrukce posiluje právní postavení dotčených osob a prakticky se může uplatnit v situacích, v nichž existuje zvýšený zájem na ochraně práv účastníků řízení před nečinností správních orgánů, případně v jednodušších řízeních.<sup>97</sup>

Fikci negativního rozhodnutí v současné době v českém právním řádu upravuje jediný zákon, a to zákon č. 123/1998 Sb., zákon o právu na informace o životním prostředí („**zákon o právu na informace o životním prostředí**“). Ten v § 9 odst. 3 stanoví, že v případě, kdy povinný subjekt ve stanovené lhůtě neposkytl požadované informace či nevydal rozhodnutí o odepření těchto informací, má se za to, že se rozhodl informace odepřít. Obdobnou úpravu obsahoval do 22. 3. 2006 v § 15 odst. 4 i informační zákon.

Institut fikce negativního rozhodnutí je ovšem v českém právním řádu problematický, a to již z podstaty věci. V případě podání, jímž se účastník správního řízení domáhá vydání správního rozhodnutí, kterým má být jeho žádosti vyhověno,

---

<sup>94</sup> Staša, J.: Fikce a domněnka správního aktu. In: Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 160.

<sup>95</sup> Svoboda, P. Fikce správního aktu, devoluce a podobné právní instituty – recept proti průtahům ve správním řízení? *Správní právo*, č. 5/1999, s. 280.

<sup>96</sup> Staša, J.: Fikce a domněnka správního aktu. In: Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 160.

<sup>97</sup> Tamtéž.

nemůže být logicky uspokojen vydáním rozhodnutí negativního, byť je vydáno na základě fikce. Účastník správního řízení tedy musí následně podnikat další kroky, aby se domohl vyhovění své žádosti. Tím může velmi snadno dojít k narušení práva na bezodkladné vyřízení věci, případně vyřízení věci v přiměřené lhůtě.<sup>98</sup>

Dle P. Svobody je navíc skutečnost, že český právní řád vychází z dvojinstančnosti správního řízení ve spojení s fikcí negativního rozhodnutí v rozporu s pojetím fikce negativního rozhodnutí jako nástroje, který by měl účastníka správního řízení ochraňovat před nečinností.<sup>99</sup> Pro účastníka řízení by totiž mohla nastat procesně zcela nevýhodná situace, kdy by byla jeho věc postoupena na základě fiktivního negativního rozhodnutí ke druhé instanci (typicky z důvodu podání odvolání ze strany tohoto účastníka), ovšem i nadřízený správní orgán by byl ve vztahu k této věci nečinný, a i zde by se tedy aplikovala fikce negativního správního rozhodnutí. V takové situaci by pak účastníkovi řízení nezbyla jiná možnost obrany než podat žalobu proti tomuto rozhodnutí ke správnímu soudu. Správní soud, který by této žalobě vyhověl (viz níže), by následně rozhodnutí zrušil a věc vrátil správnímu orgánu k dalšímu projednání. Tento postup by byl ovšem pro účastníka, v jehož věci ještě nemuselo dojít v rámci správního řízení v důsledku nečinnosti správních orgánů k žádnému zjišťování skutkového stavu, velmi zdouhavý, náročný a neúčelný.<sup>100</sup>

Nutno podotknout, že správní soud by v takové situaci neměl jinou možnost než takové fiktivní rozhodnutí zrušit. Rozhodnutí vydané na základě fikce negativního rozhodnutí je totiž podle Nejvyššího správního soudu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, a to právě z důvodu chybějícího odůvodnění. Jak tento soud uvedl ve svém rozsudku ze dne 4. 7. 2003, č. j. 6 A 78/2002-39<sup>101</sup>, správní soudy by totiž v opačném případě musely konstruovat důvody rozhodnutí správního orgánu. Pro takový postup soudů ovšem v soudním řádu správním neexistuje náležitá opora, a správní soudy by tak zasahovaly do pravomoci správních orgánů způsobem vymykajícím se principům

---

<sup>98</sup> Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 95.

<sup>99</sup> Svoboda, P. Fikce správního aktu, devoluce a podobné právní instituty – recept proti průtahům ve správním řízení? *Správní právo*, č. 5/1999, s. 282.

<sup>100</sup> Tamtéž.

<sup>101</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2003, č. j. 6 A 78/2002-39 byl publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 5/2004, ročník II, pod číslem 202/2004.



soudní kontroly zákonnosti. Dle Nejvyššího správního soudu by pak takový postup mohl mít také negativní dopad na činnost správních orgánů, které by se jednoduše mohly zprostit povinnosti rozhodovat o podáních účastníků svou nečinností, a rozhodovací činnost tak přenášet na správní soudy.

Ostatně i v reakci na toto rozhodnutí byla fikce negativního rozhodnutí vypuštěna z informačního zákona. V důvodové zprávě k zákonu č. 61/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění zákona č. 81/2005 Sb., a zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a jímž byla předmětná novelizace provedena, zákonodárce uvádí, že v důsledku nepřezkoumatelnosti fiktivních rozhodnutí a jejich následného rušení správními soudy tento institut „*neúspěšnému žadateli nepřináší žádný užitek kromě toho, že se jeho věc opět vrací k projednání před správním úřadem.*“<sup>102</sup>

Jak navíc upozorňuje K. Frumarová, odůvodnění je zejména u zamítavých rozhodnutí velmi významnou částí rozhodnutí, přičemž právo na řádné odůvodnění rozhodnutí je jedním z aspektů práva na spravedlivý proces, práva na řádnou správu podle čl. 41 Listiny základních práv Evropské unie i principu dobré správy.<sup>103</sup>

Oproti tomu fikce pozitivního rozhodnutí pak představuje pro účastníka řízení velice účinný a z jeho strany výhodný prostředek ochrany před nečinností, neboť v případě nečinnosti správního orgánu a uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí dochází automaticky k vyhovění jeho podání, a to v celém rozsahu a bez stanovení jakýchkoli podmínek.

---

<sup>102</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 61/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění zákona č. 81/2005 Sb., a zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Sněmovní tisk č. 991/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, IV. volební období.

<sup>103</sup> Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 95 – 96.

Jak ale mnoho autorů<sup>104</sup> upozorňuje, k tomuto institutu je třeba při zavádění do právního řádu přistupovat obezřetně a jeho užití v jednotlivých případech pečlivě uvážit. Užití fikce pozitivního rozhodnutí může totiž v některých případech představovat ohrožení veřejného zájmu, kdy na základě takové fikce může dojít k pozitivnímu rozhodnutí o návrhu, který sám o sobě může představovat ohrožení veřejného zájmu a ve standardním správním řízení by mu tak vyhověno nebylo.

Dle P. Svobody je tedy zavedení institutu fikce pozitivního rozhodnutí vhodné pouze u záležitostí, v nichž vystupuje pouze navrhovatel jakožto jediná strana řízení a v nichž je rozhodováno pouze o jeho právech a povinnostech a rozhodnutím zároveň nemohou být dotčeny právem chráněné zájmy ani práva a povinnosti jiných osob (tzv. jednostranné správní záležitosti) a dále pak u záležitostí, ve kterých sice vystupuje více účastníků, ale nehrozí mezi nimi vznik střetu zájmů (tzv. vícestranné správní záležitosti; takové případy se ovšem budou dle P. Svobody vyskytovat zřídka).<sup>105</sup>

Jedním z příkladů fikce pozitivního rozhodnutí je fikce kladného závazného stanoviska podle starého i nového stavebního zákona. Na tomto místě je nutné podotknout, že ačkoli byl starý stavební zákon k 31. 12. 2023 zrušen, podle § 334a odst. 2 ve spojení s § 334 odst. 1 nového stavebního zákona se ve věcech územního plánování v přechodném období (kromě územních řízení týkajících se tzv. vyhrazených staveb<sup>106</sup>) od 1. 1. 2024 do 30. 6. 2024 postupuje podle *dosavadních právních předpisů*, tedy starého stavebního zákona a jeho prováděcích předpisů.

Dle § 4 odst. 9 starého stavebního zákona platí, že pokud není závazné stanovisko dotčeného orgánu vydáno ve lhůtě pro jeho vydání, považuje se za souhlasné

---

<sup>104</sup> Viz např. V. Mikule. Ochrana před nezákonnou nečinností. In Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 490; Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 90; Svoboda, P. Fikce správního aktu, devoluce a podobné právní instituty – recept proti průtahům ve správním řízení? *Správní právo*, č. 5/1999, s. 283.

<sup>105</sup> Svoboda, P. Fikce správního aktu, devoluce a podobné právní instituty – recept proti průtahům ve správním řízení? *Správní právo*, č. 5/1999, s. 283.

<sup>106</sup> Vyhrazenými stavbami jsou stavby uvedené v příloze č. 3 nového stavebního zákona. Spadají do nich zejména stavby podle zákona č. 416/2009 Sb., zákon o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury, tedy stavby dopravní, vodní, energetické a těžební infrastruktury, infrastruktury pro ukládání oxidu uhličitého a infrastruktury elektronických komunikací a strategických investičních staveb. Vyhrazenými stavbami podle nového stavebního zákona jsou tak například stavby dálnic, stavby drah, některé stavby výroben elektřiny či plynu, stavby k účelům těžby, zpracování, transportu a ukládání radioaktivních surovin či stavby související s úložišti radioaktivních odpadů.

a bez podmínek. Přitom příslušný správní orgán má obecně dle § 149 odst. 4 správního řádu požadované závazné stanovisko vydat bezodkladně, nejpozději však do 30 dnů ode dne podání žádosti o jeho vydání.

Zakotvení této fikce do starého stavebního zákona bylo ovšem z různých důvodů kritizováno. Problematickým byl již samotný způsob provedení této novelizace, kdy fikce pozitivního rozhodnutí byla zakotvena pouze do starého stavebního zákona, aniž by byla jakkoli konkrétně promítnuta do jednotlivých zákonů upravujících věcnou působnost správních orgánů příslušných k vydávání dotčených závazných stanovisek. Tím došlo v podstatě k nepřímé novelizaci celé řady složkových i jiných zákonů, dle nichž jsou závazná stanoviska vydávána, což mělo za důsledek zneřehlednění celé dotčené právní úpravy.<sup>107</sup>

Tato fikce je problematická i z hlediska ochrany veřejného zájmu, respektive jednotlivých právem chráněných zájmů, jež lze pod pojem veřejného zájmu podřazovat. V případě, že příslušný správní orgán nerozhodne o žádosti o vydání závazného stanoviska ve stanovené lhůtě, dojde v podstatě k vydání kladného závazného stanoviska, aniž by došlo k posouzení vlivu záměru na předmětný veřejný zájem, jejich vzájemnému poměření a zhodnocení. Je pravdou, že § 4 odst. 10 starého stavebního zákona stanoví, že pokud dojde k vydání souhlasného závazného stanoviska podle § 4 odst. 9, aniž by pro jeho vydání opravdu byly splněny podmínky, nadřízený správní orgán vydá závazné stanovisko, jímž dojde ke zrušení prvního, fiktivního závazného stanoviska. Nové závazné stanovisko lze však vydat pouze do 6 měsíců od právní moci rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno. Vydání nového závazného stanoviska nadřízeným správním orgánem může tedy znamenat obnovu i již pravomocně ukončeného správního řízení.<sup>108</sup> Časové omezení možnosti nadřízeného správního orgánu zrušit svým nově vydaným závazným stanoviskem předchozí fiktivní stanovisko podřízeného správního orgánu je zajisté žádoucí z hlediska právní jistoty účastníků správního řízení,

---

<sup>107</sup> Vedral, J. K fikci závazného stanoviska podle novely stavebního zákona. *Stavební právo. Bulletin*, č. 3/2021, s. 29 – 50.

<sup>108</sup> Viz § 149 odst. 9 správního řádu, dle kterého platí, že „Zrušení nebo změna závazného stanoviska je v případě, že rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, již nabylo právní moci, důvodem obnovy řízení.“

zejména stavebníka. Na druhou stranu po uplynutí této lhůty již nebude v tomto správním řízení možné fiktivní stanovisko nahradit. V případě záměrů, u nichž souhlasné závazné stanovisko buď vydáno být vůbec nemělo, nebo mělo obsahovat podmínky pro realizaci záměru bude tedy nutno vyčkat na ukončení řízení a následně napadnout odvoláním výsledné rozhodnutí, jež bylo závazným stanoviskem podmíněno. To však může například v případech povolovacího řízení pro složité záměry znamenat například dokončení stavebního řízení trvajících i několik let<sup>109</sup>, následné zrušení stavebního povolení v důsledku nesprávnosti podkladového závazného stanoviska a následnou nutnost znovuprovedení stavebního řízení.

Ustanovení § 4 odst. 12 starého stavebního zákona taktéž upravuje několik výjimek, v případě kterých nelze fikci kladného závazného stanoviska užít. Tato úprava představuje dle J. Jelínkové „nejnutnější minimum, kdy by fiktivní, nikoli skutečné posouzení záměru bylo porušením požadavků plynoucích z evropských směrnic v oblasti ochrany přírody a životního prostředí.“<sup>110</sup>.

I přes tyto skutečnosti je obdobná (i když v dílčích, nikoli však základních aspektech odlišná<sup>111</sup>) úprava vydání fiktivního souhlasného závazného stanoviska obsažena i v novém stavebním zákoně, konkrétně v jeho § 178.

## 4.2. Mezitímní a částečné rozhodnutí

Mezi další nástroje ochrany před nečinností lze řadit mezitímní rozhodnutí a rozhodnutí v části věci. To z důvodu, že umožňují urychlit řízení a v určitém smyslu i zjednodušit jeho předmět.

---

<sup>109</sup> Dle údajů organizace World Bank Group byla průměrná délka stavebního řízení v České republice v roce 2020 246 dnů. Viz World Bank Group. *Doing Business 2020. Economy profile Czech Republic. Comparing Business Regulation in 190 Economies*, s. 4. [online]. [cit. 2023-12-23]. Dostupné z: <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/c/czech-republic/CZE.pdf>.

<sup>110</sup> Jelínková J. Fikce souhlasného závazného stanoviska – zásadní otázky na příkladu závazných stanovisek podle zákona o ochraně přírody a krajiny. *Správní právo*, č. 2/2021, s. 109 – 119.

<sup>111</sup> Například v případě starého stavebního zákona se k obecné 30denní lhůtě pro vydání závazného stanoviska podle § 149 odst. 4 správního řádu *připočítává* doba až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ohledání na místě nebo jde-li o zvlášť složitý případ. Oproti tomu nový stavební zákon stanoví v § 178 odst. 1 pro vydání závazného stanoviska lhůtu 30 dní od podání žádosti o jeho vydání, avšak v odstavci 2 téhož ustanovení určuje, že tuto lhůtu může v případě, že je třeba nařídit ohledání na místě nebo jde o zvlášť složitý případ, nadřazený správní orgán *prodloužit*.

Tato rozhodnutí jsou upravena v § 148 správního řádu a lze je vydat za situace, kdy to povaha věci umožňuje a zároveň (kumulativně) je takový postup účelný. Od „standardního“ rozhodnutí podle § 67 správního řádu se liší zejména tím, že nevyčerpávají celý předmět řízení (to ostatně ani s ohledem na jejich povahu není jejich účelem). Vydáním těchto rozhodnutí se tedy správní řízení nekončí, naopak se předpokládá jeho pokračování a vydání rozhodnutí konečného. Nicméně i mezitímní a částečné rozhodnutí jsou rozhodnutími ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu, a musí tedy splňovat veškeré formální požadavky, které jsou na rozhodnutí správním řádem kladeny.<sup>112</sup> Taktéž mohou být předmětem samostatného přezkumu, napadena opravnými prostředky či následně i žalobou proti rozhodnutí správního orgánu.

Přijetí mezitímního či částečného rozhodnutí z povahy věci nezavazuje správní orgán povinnosti rozhodnout ve zbytku věci, tato povinnost stále trvá. Jak již bylo naznačeno, podstatou těchto rozhodnutí je rozhodnout o takové části věci, o které v daném případě rozhodnout lze, a tím zrychlit a zjednodušit další řízení.

Zbývá obecně dodat, že vydání mezitímního rozhodnutí či rozhodnutí v části věci se může na základě § 80 odst. 3 ve spojení s § 148 odst. 2 správního řádu domáhat i účastník správního řízení. V takovém případě může nadřízený správní orgán přikázat, aby podřízený správní orgán vydal požadované mezitímní rozhodnutí nebo rozhodnutí v části věci. Nadřízený správní orgán může takové rozhodnutí taktéž vydat sám, přičemž současně může přikročit i k aplikaci jiného opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu.<sup>113</sup>

Podstata mezitímního rozhodnutí spočívá ve skutečnosti, že správní orgán rozhodne o základu dané věci, čímž do jisté míry předběžně upraví právní poměry účastníků.<sup>114</sup> Tento institut bývá nejčastěji využíván v případě sporného řízení, kdy je mezitímním rozhodnutím postaveno najisto, zda je právo na straně navrhovatele,

---

<sup>112</sup> Potěšil, L. § 148 [Mezitímní rozhodnutí a rozhodnutí v části věci]. In: Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 733.

<sup>113</sup> Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012s. 1136.

<sup>114</sup> Horzinková, E. Některé další způsoby rozhodnutí. In: Skulová, S. a kol. *Správní právo procesní*. 1. vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2006, s. 164.

či naopak odpůrce, aniž by se dalším způsobem řešil rozsah nároku z tohoto práva plynoucí. Další otázky vyplývající z tohoto nároku jsou pak řešeny po právní moci mezitímního rozhodnutí. To je logické z důvodu, že mezitímní rozhodnutí lze ze strany účastníků napadnout odvoláním. Zejména u složitých právních otázek je tedy jak ekonomicky, tak časově výhodnější rozhodnout nejdříve právě a pouze o nároku plynoucímu z daného sporu, neboť marným uplynutím lhůty pro odvolání či potvrzením mezitímního rozhodnutí nadřízeným správním orgánem je již postaveno najisto, „na čí straně právo stojí“. V dalším řízení tedy již může být napaden jen rozsah tohoto nároku, o kterém se rozhodovalo v dalším řízení.<sup>115</sup>

Částečné rozhodnutí pak spočívá na principu, že správní orgán rozhodne pouze o určité části věci, typicky té, která buď mezi účastníky není sporná, nebo v níž lze jednodušším způsobem zjistit skutkový stav do té míry, aby mohlo být o této části věci spolehlivě rozhodnuto.<sup>116</sup> Správní orgán tak může rozhodnout o právních poměrech jen některých účastníků či jen o některých právech nebo povinnostech, jež jsou předmětem řízení. To umožňuje například snížit počet účastníků řízení, respektive právní poměry některých z nich vyřešit dříve, než bude možno rozhodnout o celé věci.

Tímto způsobem lze rozhodnout jak v řízení sporném, tak i řízení nesporném, ovšem z povahy institutu částečného rozhodnutí plyne, že předmět řízení, o kterém má být takovým způsobem rozhodnuto, musí být právně i fakticky dělitelný a právní posouzení celé věci nemusí být provedeno v jejím celku.<sup>117</sup> Musí být tedy rozhodováno o té části věci, která je schopna samostatné právní existence, je samostatně vykonatelná a nepodmiňuje další rozhodnutí ve věci.<sup>118</sup>

Lze dále podotknout, že mezi rozhodnutí v části věci bývá řazeno i rozhodnutí o nákladech řízení, pokud je podle § 79 odst. 2 vydáno samostatně nebo kolaudační

---

<sup>115</sup> Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 1134.

<sup>116</sup> Horzinková, E. Některé další způsoby rozhodnutí. In: Skulová, S. *Správní právo procesní*. 1. vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2006., s. 165.

<sup>117</sup> Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 1135.

<sup>118</sup> Horzinková, E. Některé další způsoby rozhodnutí. In: Skulová, S. *Správní právo procesní*. 1. vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2006., s. 165.

rozhodnutí pro část stavby schopnou samostatného užívání podle § 119 stavebního zákona.<sup>119</sup>

---

<sup>119</sup> Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. § 148 [Mezitímní rozhodnutí a rozhodnutí v části věci]. In: Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. *Správní řád*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 913.

## 5 Ochrana před nečinností ve správním soudnictví

### 5.1. Správní soudnictví

Jak již bylo uvedeno, právo domáhat se ochrany před nečinností správního orgánu před orgánem soudní moci vychází z čl. 38 odst. 2 ve spojení s čl. 36 odst. 1 Listiny, a je na něj tedy třeba nahlížet jako na základní, ústavně garantované právo jednotlivce. Soudní ochranu poskytují v rámci současné právní úpravy v případě nečinnosti správních orgánů podle § 4 odst. 1 písm. b) s. ř. s. správní soudy. Tak je tomu ale až od nabytí účinnosti současného soudního řádu správního, tedy od 1. 1. 2003.

Od 1. 1. 1992 do 31. 12. 2002 byla soudní ochrana ve správním soudnictví poskytována na základě části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád („OSŘ“), který oblast správního soudnictví upravoval v § 244 až § 250t. Tato právní úprava však postrádala efektivní způsob, jakým by se mohli účastníci správních řízení domáhat ochrany před nečinností ve správním soudnictví. V praxi se tak osoby dotčené nečinností správního orgánu, jež mohla znamenat zásah do jejich ústavně chráněných práv, domáhaly ochrany cestou ústavní stížnosti k Ústavnímu soudu.<sup>120</sup> To vedlo k situaci, kdy „úlohu chybějícího „plnokrevného“ správního soudnictví fakticky suploval ÚS“<sup>121</sup>.

Stěžejní je pak v oblasti vývoje soudní ochrany před nečinností správních orgánů náleží Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl.ÚS 16/99. Tímto náležením došlo ke zrušení páté části OSŘ, přičemž Ústavní soud shrnul problematické aspekty úpravy podle dotčené části OSŘ, respektive shrnul aspekty, v nichž spatřoval protiústavnost této úpravy.

Ústavní soud připomněl, že úprava podle části páté OSŘ „**neposkytuje soudní ochranu před nezákonnými postupy či zásahy veřejné správy, které nemají charakter a formu správního rozhodnutí (zejména bezprostřední zásahy či zákroky, vydávání**

<sup>120</sup> Viz např. důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Sněmovní tisk č. 1080/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, III. volební období.

<sup>121</sup> Husseiní, F., Kopa, M. Čl. 36 [Právo na soudní a jinou právní ochranu]. In: Husseiní, F., Bartoň, M., Kokeš, M., Kopa, M. a kol. *Listina základních práv a svobod*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 1117.



osvědčení s mnohdy významnými právními důsledky apod.), **není prostředku k soudní ochraně před nečinností správního úřadu**, správní soudy nemohou přímo rozhodnout o platnosti aktů veřejné správy (např. o tom, zda jde o nicotný akt nebo zda platnost rozhodnutí, které přiznává oprávnění či ukládá povinnost, zanikla - např. uplynutím času atd.).“.

Ústavní soud poukázal i na nedostatky úpravy v oblasti správního trestání, kdy dosavadní úprava této oblasti byla v rozporu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy tak, jak je vykládán ze strany Evropského soudu pro lidská práva („ESLP“). Předchozím nálezem ze dne 17. 1. 2001, sp. zn. Pl ÚS 9/2000 totiž došlo ke zrušení § 83 odst. 1 tehdejšího zákona č. 200/1990 Sb., zákona o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, kterým byla ze soudního přezkumu vyloučena rozhodnutí o „nejméně závažných přestupcích“. Ústavní soud ovšem upozornil, že tato skutečnost pouze poněkud *posunula věci dopředu*, když ve světle judikatury ESLP se trestním řízením ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy rozumí v podstatě řízení o jakýchkoli sankcích, jež jsou ukládány fyzickým osobám za přestupek nebo jiný správní delikt, a to i v řízení disciplinárním či kárném včetně sankcí ukládaných v disciplinárních řízeních členům komor s nuceným členstvím. Ústavní soud upozornil, že „*Soud pak musí být nadán pravomocí zvážit nejen zákonnost sankce, ale i její přiměřenost*“.

Dále Ústavní soud upozornil na to, že dosavadní úprava správního soudnictví je v rozporu s čl. 91 Ústavy, když „*ignoruje skutečnost*“, že součástí soudní soustavy má být i Nejvyšší správní soud.

Ústavní soud pak shrnul, že „*současná úprava správního soudnictví vykazuje závažné ústavněprávní deficity. Především nejsou některé aktivity veřejné správy, stejně jako její případná nečinnost, pod kontrolou soudní moci vůbec. Dále pak ne každý, kdo může být ve svých právech dotčen správním rozhodnutím, má právo obrátit se na soud. Pokud pak i takové právo má, není stranou v plnohodnotném fair procesu ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, ač by tomu tak v řadě věcí býti mělo. Vydané soudní rozhodnutí je pak konečné a (s výjimkou ústavní stížnosti) nereformovatelné, což vede k nejednotné judikatuře, jakož i k nerovnému postavení správního úřadu, tedy ke stavu rozpornému s požadavky právního státu.*

*Konečnost některých rozhodnutí (zastavení řízení) pak může vést i k odmítnutí spravedlnosti. Konečně pak výkon správního soudnictví je organizován způsobem, který ignoruje skutečnost, že Ústava v čl. 91 uvádí jako součást soustavy soudů Nejvyšší správní soud.“.*

Ústavní soud shledal, že tyto deficity ústavnosti nelze řešit pouhými dílčími derogacemi protiústavních ustanovení právního řádu, ale situaci je třeba řešit komplexně, a proto celou část pátou OSŘ zrušil, a to při odložení vykonatelnosti zrušovacího výroku do 31. 12. 2002.

V návaznosti na tento nálezn muselo dojít k přijetí soudního řádu správního, jež obsahuje obecnou úpravu soudní ochrany před nečinností správních orgánů, jak ji známe dnes.

Zajímavostí je, že v rámci soudního řádu správního nebylo zákonodárcem přistoupeno k přijetí přechodného ustanovení, které by upravovalo, jakým způsobem přistupovat ke stále trvající nečinnosti správního orgánu, jež ovšem započala před jeho účinností.<sup>122</sup> Tuto otázku vyřešil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 6. 2006, č. j. 8 Ans 3/2005-107<sup>123</sup>, ve kterém uzavřel, že v případě nečinnosti správního orgánu, která počala před účinností soudního řádu správního a trvá i po 31. 12. 2002 je podání nečinnostní žaloby v zásadě možné. Nejvyšší správní soud k tomu uvedl, že „*U lhůt k podání této žaloby je nutno při nedostatečné úpravě v přechodných ustanoveních vycházet z § 80 odst. 1 s. ř. s. **Lhůta k podání žaloby však nemohla začít běžet dříve, než bylo možné toto právo se zřetelem na právní úpravu uplatnit poprvé, tedy dříve než 1. 1. 2003.***“.

Dle následně přijaté, současné, právní úpravy se lze v případě nečinnosti správního orgánu domáhat ochrany prostřednictvím dvou žalobních typů, a to žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, (tzv. nečinnostní žaloba) a žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního

---

<sup>122</sup> Vetešník, P. § 80 [Lhůta pro podání žaloby a její náležitosti]. In: Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P. *Soudní řád správní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 682–683.

<sup>123</sup> Rozsudek byl publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu číslo 9/2006, ročník IV pod číslem 931/2006.

orgánu (tzv. zásahová žaloba), jež má ve vztahu k té nečinnostní subsidiární povahu – blíže viz podkapitolu 5.3. této diplomové práce.

Přitom zároveň platí, že pro určení žalobního typu podané žaloby není rozhodné její formální označení, ale její skutečný obsah, přičemž pro soud je v tomto ohledu závazný žalobní petit<sup>124</sup>. Žaloby proti nečinnosti správního orgánu a žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu navíc správní soudy dle § 56 odst. 3 s. ř. s. projednávají přednostně.

## 5.2. Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu

Základním žalobním typem, prostřednictvím něž se může subjekt dotčený nečinností správního orgánu domáhat ochrany před tímto nezákonným postupem je žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, upravená v § 79 a násl. s. ř. s. Dle odstavce 1 tohoto ustanovení platí, že *„Ten, kdo **bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek.***“.

Legislativní zkratku „rozhodnutí“ zavádí soudní řád správní v § 65 odst. 1. Toto ustanovení definuje rozhodnutí jako úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti. Toto rozhodnutí tedy musí mít povahu materiálního správního aktu, meritorního rozhodnutí ve věci samé. Žalobou na ochranu před nečinností se tudíž nelze domáhat vydání rozhodnutí procesní povahy.<sup>125</sup>

Rozhodnutí taktéž vzhledem k dikci § 65 odst. 1 s. ř. s. musí být způsobilé zkrátit žalobce na jeho právech. Vzhledem k zaměření této diplomové práce považují za důležité zdůraznit, že žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu se nelze

---

<sup>124</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009-197.

<sup>125</sup> Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 8. 2004, č. j. 52 Ca 28/2004-67, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu číslo 11/2004, ročník II pod č. 362/2004.

domáhat, aby nadřízený správní orgán přijal konkrétní opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 odst. 4 správního řádu.<sup>126</sup>

Oproti rozhodnutí není pojem osvědčení v zákonné úpravě jednoznačně definován. Jde o neregulativní úkon veřejné správy, jež je dle M. Kopeckého veřejnou listinou, kterou vydal k tomu kompetentní správní orgán a jež potvrzuje skutečnosti, které jsou v ní uvedeny a platí pro ni presumpce správnosti jejího obsahu. Ačkoli se blíží deklaratorním správním aktům, je třeba tyto dvě formy činnosti správních orgánů rozlišovat, a to z důvodu, že osvědčení potvrzuje skutečnosti, které není třeba procesně dokazovat, aplikovat u nich správní uvážení, vykládat neurčité právní pojmy ani „*reagovat na různé postoje dotčených osob*“.<sup>127</sup> Přitom skutečnosti rozhodné pro vydání osvědčení jsou úředně zřejmé, a to typicky z tzv. vnitřních zdrojů vykonavatele veřejné správy.<sup>128</sup>

Povahu a význam osvědčení pak výstižně popsal Ústavní soud v nálezu ze dne 8. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 618/04, kde také vyzdvihl důvod, ze kterého právě osvědčení může být vedle rozhodnutí předmětem nečinnostní žaloby. Ústavní soud uvedl, že „*se jím osvědčují (potvrzují) skutečnosti úředně zřejmé, a to buď skutkové, nebo právní. Osvědčení je velmi blízké rozhodnutím (individuálním správním aktům) deklaratorním, o skutečnostech v něm uvedených ale není sporu či pochybností, jinak by bylo třeba provést řízení a rozhodnout. V řadě správních řízení jsou osvědčení požadovaným podkladem pro budoucí rozhodnutí, a to byl také jeden z důvodů, proč je zákon, vzhledem k jejich významu, spolu s rozhodnutími učinil předmětem žaloby na ochranu proti nečinnosti.*“.

Jak v případě rozhodnutí, tak osvědčení pak platí, že žalobou na ochranu proti nečinnosti se nelze domáhat vydání jakéhokoli rozhodnutí či osvědčení, ale pouze těch, které naplňují znaky materiálního správního aktu jako výsledku činnosti správních orgánů při výkonu veřejné správy. Dané rozhodnutí či osvědčení tak musí

---

<sup>126</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2012, č. j. 9 Ans 16/2012-84.

<sup>127</sup> Kopecký, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 204.

<sup>128</sup> Staša, J.: Neregulativní úkony. In: Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 192.

být způsobilé kvalifikovaným způsobem zasahovat do právních poměrů jmenovitě určených osob.<sup>129</sup>

Předmětem ochrany v případě této žaloby je pak právo na vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení v řádné lhůtě (ke lhůtám pro vydání rozhodnutí viz podkapitolu 2.1. této diplomové práce). Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu naopak není nástrojem k nápravě nečinnosti spočívající v jiných aspektech, například nevydání normativního aktu, nezahájení správního řízení z moci úřední, nevydání procesního rozhodnutí či neprovedení faktických úkonů.<sup>130</sup> Zároveň se touto žalobou nelze domáhat, aby byla správnímu orgánu uložena povinnost zahájit řízení.<sup>131</sup>

Přitom je třeba podotknout, že předmětem ochrany je v tomto případě právo na rozhodnutí věci v řádné lhůtě, jakožto procesní veřejné subjektivní právo účastníka správního řízení. Z tohoto důvodu je nutné předmětnou ochranu poskytnout i v případě, pokud mělo být správním orgánem rozhodováno o hmotněprávním nároku soukromoprávní povahy, respektive jak vyjádřil Nejvyšší správní soud, ochranu proti nečinnosti správního orgánu nelze odepřít pouze z toho důvodu, že hmotněprávní nárok je povahy soukromoprávní<sup>132</sup>. Rozhodující je v tomto případě skutečnost, že správní orgán porušil svou povinnost učinit dané procesní úkony v řádné lhůtě.<sup>133</sup>

Možnost podat žalobu na ochranu proti nečinnosti není omezena na řízení před orgánem prvního stupně, ale jejím prostřednictvím se lze bránit i v případě řízení odvolacího, při rozhodování v obnově řízení, a to jak při řízení o povolení obnovy,

---

<sup>129</sup> Vetešník, P. § 79 [Žalobní legitimace a účastníci řízení]. In: Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P. *Soudní řád správní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 661–662.

<sup>130</sup> Kopecký, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 496.

<sup>131</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, č. j. 4 Ans 10/2006-59.

<sup>132</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2004, č. j. 5 As 31/2003-49, uveřejněný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu číslo 3/2005, ročník III pod číslem 487/2005.

<sup>133</sup> Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 115.

tak i v obnoveném řízení, a navíc i v případě, kdy správní orgán sám zahájí přezkum pravomocného rozhodnutí, v řízení ovšem nezákonně nepokračuje.<sup>134</sup>

### 5.2.1. Podmínky přípustnosti žaloby, žalobní legitimace a účastníci řízení

Základní podmínkou přípustnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti správních orgánů, respektive vzniku aktivní procesní legitimace žalobce je dle § 79 odst. 1 s. ř. s. skutečnost, že žalobce vyčerpá bezvýsledně prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti.

Těmito prostředky lze obecně rozumět žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti upravené v § 80 odst. 3 správního řádu<sup>135</sup>, a dále prostředky, které případně mohou být stanoveny zvláštním zákonem. Takovým prostředkem může být například podnět nejbližší nadřízenému správci daně podle § 38 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád („**daňový řád**“). K tomuto institutu se vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 25. 7. 2007, č. j. 2 Ans 4/2007-53<sup>136</sup>. Ačkoli době rozhodování byl daný institut upraven v § 34c zákona České národní rady č. 337/1992 Sb., zákona o správě daní a poplatků, na současnou právní úpravu lze vztáhnout závěr, že *„Povinnost využití prostředku ochrany proti nečinnosti správního orgánu podle zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, je podmínkou pro podání žaloby podle § 79 odst. 1 s. ř. s. (...). Není podstatné, že citovaný zákon prostředek ochrany před nečinností ponechává na vůli daňového subjektu, podstatné je, že prostředek ochrany dává k dispozici a že jde o prostředek, jímž je možno nápravy dosáhnout.“* Dále je za prostředek ochrany ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. dle judikatury považována například i stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace podle § 16a informačního zákona.<sup>137</sup>

---

<sup>134</sup> Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M. § 79 [Žalobní legitimace a účastníci řízení]. In: Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M. *Soudní řád správní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 187.

<sup>135</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2007, č. j. 7 Ans 1/2007-100.

<sup>136</sup> Rozhodnutí bylo zveřejněno ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 11/2007, ročník V pod číslem 1348/2007.

<sup>137</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2011, č. j. 2 Ans 9/2010-56.

Požadavek na vyčerpání prostředků ochrany vyplývá ze subsidiární povahy ochrany veřejných subjektivních práv poskytované správními soudy, která má nastoupit až poté, co nebylo dosaženo nápravy v rámci veřejné správy.<sup>138</sup>

Obecně je však třeba poukázat na skutečnost, že požadavek vyčerpání prostředků k ochraně není možné vykládat k tíži účastníka správního řízení v případě, kdy ustanovení § 79 s. ř. s. sice vychází z předpokladu existence procesních prostředků, ale procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu je dosud neobsahuje. V takovém případě nelze po účastníku správního řízení požadovat, aby vyhledával alternativní prostředky pro naplnění hypotézy § 79 odst. 1 s. ř. s., a tento účastník se za dané situace může na soud obrátit ihned.<sup>139</sup>

Stejně tak se lze obrátit přímo na soud s žalobou na ochranu proti nečinnosti v případě, kdy zvláštní předpis vylučuje buď užití celého správního řádu (tedy logicky i § 80 správního řádu), nebo konkrétně § 80 správního řádu, přičemž tento zvláštní předpis neobsahuje vlastní úpravu prostředků obrany účastníka řízení před případnou nečinností. Tak je tomu například v § 63 zákona č. 527/1990 Sb., zákona o vynálezech a zlepšovacích návrzích, § 18 zákona č. 529/1991 Sb., zákona o ochraně topografií polovodičových výrobků či § 21 zákona č. 478/1992 Sb., zákona o užitných vzorech, a to z důvodu specifické povahy řízení před Úřadem průmyslového vlastnictví.<sup>140</sup>

Zároveň platí, že při předčasném podání žaloby na ochranu proti nečinnosti za předpokladu, že účastník správního řízení již podal žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu, ale nadřízený správní orgán o ní ještě nerozhodl, není příslušný soud oprávněn tuto žalobu bez dalšího odmítnout. Pokud je soudu známa skutečnost, že žádost podle § 80 odst. 3 správního řádu byla podána, je tento soud povinen vyčkat na vydání usnesení ve věci dané žádosti, a podle jeho obsahu poté přijmout odpovídající rozhodnutí, tedy žalobu odmítnout,

---

<sup>138</sup> Viz již odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2007, č. j. 7 Ans 1/2007-100.

<sup>139</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2003, čj. 5 As 21/2003-40, uveřejněný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu číslo 3/2005, ročník III pod číslem 491/2005.

<sup>140</sup> Jirásek, J. § 79 [Žalobní legitimace a účastníci řízení]. In: Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

nebo příslušné řízení o žalobě zahájit. Soud je totiž povinen respektovat princip šetření procesních práv účastníků řízení a opačný postup by dle Nejvyššího správního soudu naopak nesl znaky formalismu vedoucího k odmítnutí efektivní ochrany práv žalobce.<sup>141</sup>

Dále je třeba zopakovat, že jak bylo uvedeno již v podkapitole 3.2. této diplomové práce, žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu není třeba z povahy věci uplatnit v případě, kdy nečinný správní orgán nemá správní orgán nadřízený. Naopak v případě nečinnosti ústředního správního orgánu je dle rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu nutno žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu uplatnit (k tomu viz také blíže podkapitolu 2.3. této diplomové práce). Na tomto místě je ale vhodné podotknout, že za prostředek k ochraně proti nečinnosti se ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. nepovažuje dozor věcně příslušného ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadu nad vydáváním a obsahem usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů krajů v přenesené působnosti podle § 84 krajského zřízení<sup>142</sup>.

Dále je třeba pozastavit se nad otázkou, zda je podmínka vyčerpání prostředků ochrany před nečinností splněna v případě, kdy účastník správního řízení sice k podání žádosti podle § 80 odst. 3 správního řádu přistoupil, nicméně nadřízený správní orgán se taktéž dopustil nečinnosti, a ve věci tedy neexistuje usnesení o této žádosti. Lze uzavřít, že i v takovém případě k naplnění požadované podmínky dochází<sup>143</sup>, a to i přes skutečnost, že v daném případě neexistuje usnesení, kterým by byla předmětná žádost vyřízena.

Tento závěr potvrdil v poměrně nedávné době i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, když ve svém rozsudku ze dne 2. 2. 2023, č. j. 2 As 21/2020-34 uvedl, že „*Prostředek, který procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví*

---

<sup>141</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2010, č. j. 2 Ans 5/2009-59.

<sup>142</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008-104.

<sup>143</sup> Viz např. Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 117, Jirásek, J. § 79 [Žalobní legitimace a účastníci řízení]. In: Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2012, č. j. 2 Ans 13/2012-14.



*k ochraně proti nečinnosti správního orgánu (např. § 80 správního řádu), je žalobce povinen vyčerpat pouze jednou. Nevede-li tento prostředek k nápravě, tedy k odstranění nečinnosti správního orgánu vydáním rozhodnutí ve věci, je bezvýsledně vyčerpán ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s.“<sup>144</sup>*

Druhou podmínkou přípustnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti je skutečnost, že zvláštní zákon nespojuje s nečinností správního orgánu fikci rozhodnutí, či jiný právní důsledek (k fikci rozhodnutí viz blíže podkapitulu 4.1. této diplomové práce). V případě, že by v dané věci v souladu se zákonnou úpravou tedy došlo k vydání fiktivního rozhodnutí (pozitivního či negativního), nemá účastník řízení možnost se bránit žalobou na ochranu proti nečinnosti. Tento důsledek je logický, když v dané věci i přes nečinnost příslušného správního orgánu k vydání rozhodnutí, byť fiktivního, došlo. Účastník řízení se tedy v tomto případě musí proti rozhodnutí bránit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. Příkladem situace, kdy zákon spojuje s nečinností správního orgánu fikci rozhodnutí je § 9 odst. 3 zákona o právu na informace o životním prostředí, která je uvedena v podkapitole 4.1. této diplomové práce.

K pojmu „jiného právního důsledku“, lze uvést například případ registrace politické strany či politického hnutí podle § 8 odst. 4 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích. Dle tohoto ustanovení platí, že pokud není zmocněnci přípravného výboru do 30 dnů od zahájení řízení o registraci doručeno rozhodnutí Ministerstva vnitra o odmítnutí registrace, strana či hnutí vznikají dnem následujícím po uplynutí této lhůty. Jeví se logickým, že v takovém případě nebude možno podat žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, když existuje jiný způsob, jak nečinnost správního orgánu řešit, přičemž tento způsob se jeví jako efektivní, a navíc působí ve prospěch žadatele.<sup>145</sup>

Pasivně legitimovaným je potom dle § 79 odst. 2 s. ř. s. správní orgán, který „podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení“.

---

<sup>144</sup> Rozsudek byl publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu číslo 4/2023, ročník XXI, pod číslem 4453/2023.

<sup>145</sup> Srov. Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 119.

Jde tedy o správní orgán, který ve správním řízení porušil veřejné subjektivní procesní právo žalobce na projednání věci a vydání rozhodnutí či osvědčení v řádné lhůtě.

K porušení práva na projednání věci v řádné lhůtě se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 5. 2010, č. j. 5 Ans 5/2009-139, v němž uvedl, že toto subjektivní veřejné právo může být porušeno třemi různými způsoby:

- (i) pokud je zahájení správního řízení k vydání rozhodnutí v určité věci v dispozici osoby, která je svým podáním zahájila, avšak správní orgán je nečinný;
- (ii) správní řízení správní orgán sice zahájil, ale dále v řízení nepostupuje;
- (iii) určité osobě je založeno subjektivní veřejné právo na vydání určitého rozhodnutí, není však aktivně legitimována k zahájení řízení a správní orgán je nečinný. Tuto skupinu případů označil Nejvyšší správní soud jako problematickou z důvodu, že „*se musí jednat o případy, kdy těmto osobám skutečně svědčí právo, aby správní orgán vydal rozhodnutí, neboť jsou pro jeho vydání splněny zákonné podmínky.*“.

Jak ovšem plyne z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2003, č. j. Na 249/2003-9<sup>146</sup>: „***Pasivní legitimace je v řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 odst. 2 s. ř. s. určena tvrzením žalobce v žalobě. Existenci povinnosti žalovaného vydat rozhodnutí ve věci samé či osvědčení se soud, a to soud věcně a místně příslušný, zabývá až při věcném posuzování žaloby a nikoli při rozhodování o procesních otázkách.***“ Pasivní legitimace správního orgánu je tedy určena žalobcovým tvrzením. Z tohoto důvodu je nutné, aby žalobce v návrhu náležitě a správně označil správní orgán, jež měl pravomoc vydat předmětné rozhodnutí či osvědčení. Názory na důsledek nesprávného značení nečinného správního orgánu se ovšem různí.<sup>147</sup>

---

<sup>146</sup> Usnesení bylo zveřejněno ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu číslo 1/2003, ročník 1 pod číslem 19/2003.

<sup>147</sup> Jirásek, J. § 79 [Žalobní legitimace a účastníci řízení]. In: Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

Dle prvního názoru, vysloveného například v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2004, č. j. 3 Ans 2/2004-60, by měl soud žalobu bez dalšího zkoumání její důvodnosti zamítnout. Soud přitom nezkoumá, zda má pravomoc vydat rozhodnutí či osvědčení jiný správní orgán, neboť soud by tuto povinnost mohl uložit právě a pouze žalovanému správnímu orgánu označenému v žalobním tvrzení.

Dle druhého názoru v takovém případě chybí podmínky řízení, a žaloba by proto měla být odmítnuta. Pokud by soud žalobu přesto projednal, pochybil by a zatížil by řízení vadou zmatečnosti.<sup>148</sup> Komentářová literatura se přiklání k prvnímu z názorů, neboť „*není podmínkou řízení označení žalovaného, který má pravomoc vydat požadované rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, nýbrž touto podmínkou je pouze samo označení žalovaného. Podmínky řízení by tedy nebyly naplněny pouze v případě, pokud by žalovaný (ani přes výzvu správního soudu) nebyl v žalobě označen vůbec nebo takovým způsobem, že by jej nebylo možno jednoznačně identifikovat.*“<sup>149</sup>

### 5.2.2. Lhůta pro podání žaloby a její náležitosti

Lhůtu pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti upravuje § 80 odst. 1 s. ř. s., který určuje, že tato lhůta je 1 rok. Předmětné ustanovení rozlišuje okamžik pro začátek běhu lhůty na základě skutečnosti, (i) zda byla zvláštním zákonem stanovena lhůta pro vydání rozhodnutí či osvědčení, (ii) nebo nikoli. V případě, že je lhůta stanovena, počíná běžet lhůta pro podání žaloby ode dne, kdy v dané věci předmětná lhůta marně uplynula. V případě, že lhůta stanovena zvláštním zákonem není, počíná lhůta pro podání žaloby běžet ode dne, kdy byl v dané věci učiněn poslední úkon, a to ať už ze strany žalovaného správního orgánu, nebo žalobce.

Obecná lhůta pro vydání rozhodnutí je stanovena (v případě, že rozhodnutí nelze vydat bezodkladně) ustanovením § 71 odst. 3 správního řádu na 30 dnů od zahájení řízení, přičemž v některých případech vypočtených v tomtéž ustanovení lze lhůtu prodloužit o dalších 30 dní. Zvláštní zákon ovšem tuto lhůtu může stanovit odlišně,

<sup>148</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2007, č. j. 5 Ans 3/2007-55.

<sup>149</sup> Jirásek, J. § 79 [Žalobní legitimace a účastníci řízení]. In: Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

a to jak kratší, tak i delší (blíže ke lhůtám pro vydání rozhodnutí viz podkapitolu 2.1. této diplomové práce). Je nutno dodat, že dle Ústavního soudu se dopustí nečinnosti, tedy poruší právo na vyřízení věci v přiměřené lhůtě i jakýkoli orgán, který si vlastními interními předpisy stanovil lhůtu pro vyřízení věci, ovšem tuto lhůtu nerespektoval.<sup>150</sup>

Pokud je lhůta pro vydání rozhodnutí stanovena zvláštním zákonem, lhůta pro podání žaloby začíná běžet právě uplynutím zákonné lhůty, přičemž jakékoli další případné úkony v řízení, ať již ze strany správního orgánu nebo účastníka řízení, nemají na její běh vliv.<sup>151</sup>

Pokud je pro běh lhůty pro podání žaloby rozhodující učinění posledního úkonu (tedy v případě, že lhůta pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení nebyla stanovena zvláštním zákonem), rozumí se takovým úkonem ve světle judikatury Nejvyššího správního soudu „*procesní úkony účastníků řízení či správního orgánu ve správním řízení.*“<sup>152</sup>. Tím může dle Nejvyššího správního soudu být například 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 apod. Dále zdůrazňuje, že „*Takovýmto úkonem naopak není samotná urgence vyřízení či sdělení správního orgánu, že má za to, že nejsou dány důvody, aby ve věci dále rozhodoval.*“<sup>153</sup>. S takovým výkladem lze dle odborné literatury jednoznačně souhlasit, když v případě, kdy by urgence vyřízení nebo sdělení správního orgánu byly považovány za úkon dle § 80 odst. 1 s. ř. s., počínala by učiněním každého tohoto mimoprocenálního úkonu běžet nová lhůta pro podání žaloby na ochranu před nečinností, a to i v případě, kdy by mimoprocenální úkon byl učiněn po uplynutí předchozí lhůty k podání žaloby. Jak uvádí K. Frumarová, to „*by ve svém důsledku fakticky negovalo smysl této zákonné lhůty*“<sup>154</sup>.

---

<sup>150</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. IV. ÚS 146/01.

<sup>151</sup> Jirásek, J. § 80 [Lhůta pro podání žaloby a její náležitosti]. In: Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

<sup>152</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2007, č. j. 5 Ans 10/2006-108.

<sup>153</sup> Tamtéž.

<sup>154</sup> Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 121.

Smysl dané jednoleté lhůty by ovšem na druhé straně negovala i situace, kdy by byly za poslední úkon v řízení považovány i mimoprocesní úkony účastníka řízení. Ústavní soud k tomu uvedl, že „*lhůta podle § 80 odst. 1 s. ř. s. je lhůtou objektivní, jejíž počátek nemůže být do té míry k dispozici žalobce, jemuž by lhůta počala běžet vždy znovu s každým dalším jeho podáním směřujícím k vyřízení správní věci, byť doplněným o některé další skutečnosti*“<sup>155</sup>.

Dále dle § 80 odst. 2 soudního řádu správního platí, že zmeškání lhůty nelze prominout. Je tedy na účastníkovi správního řízení, aby dostatečným způsobem dohlížel nad dodržováním svých procesních práv a v případě nezákonné nečinnosti správního orgánu uplatnil včas ve lhůtě žalobu, jíž se domáhá jejich ochrany.

Žaloba musí obecně splňovat náležitosti podání stanovené v § 37 odst. 3 s. ř. s. Musí z ní tedy být zřejmé, kdo jej činí, které věci se týká a co podatel navrhuje. Dále musí být podepsána a datována. Zvláštní náležitosti žaloby na ochranu proti nečinnosti pak stanoví § 80 odst. 3 s. ř. s., dle kterého musí žaloba kromě obecných náležitostí obsahovat i (i) označení věci, v níž se žalobce ochrany proti nečinnosti domáhá, (ii) vylíčení rozhodných skutečností, (iii) označení důkazů, jichž se žalobce dovolává a (iv) návrh výroku rozsudku. Přitom lze říci, že náležitosti uvedené pod (i) a (iv) obecné náležitosti podání spíše upřesňují, zatímco náležitosti pod (ii) a (iii) je doplňují.<sup>156</sup>

Žalobce je tedy povinen vylíčit skutečnosti, které svědčí pro existenci nezákonné nečinnosti, a tato tvrzení podpořit jím navrženými důkazy. Takovou skutečností může být například podání žádosti, kterou bylo k určitému dni zahájeno řízení, přičemž účastník zároveň doloží potvrzení z podatelny daného správního orgánu, doručené oznámení o zahájení řízení ve věci nebo další korespondence se správním orgánem.<sup>157</sup> Žalobce musí zároveň doložit, že již bezvýsledně vyčerpал prostředky, které mu právní předpis poskytuje k ochraně proti nečinnosti ve správním řízení,

---

<sup>155</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 8. srpna 2007, sp. zn. IV. ÚS 578/2006.

<sup>156</sup> Vopálka, V., Míkule, V., Šimůnková, V., Šolín, M. § 80 [Lhůta pro podání žaloby a její náležitosti]. In: Vopálka, V., Míkule, V., Šimůnková, V., Šolín, M. *Soudní řád správní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 189.

<sup>157</sup> Tamtéž, s. 190.

tedy že byla naplněna podmínka podle § 79 odst. 1 soudního řádu správního (a to včetně důkazu o takovém podání<sup>158</sup>), a také prokázat, že byla splněna lhůta 1 roku podle § 80 odst. 1 s. ř. s.

Zároveň platí, že podle § 34 odst. 2 soudního řádu správního je žalobce v žalobě povinen označit osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, pokud jsou mu známy.

Je také nutné připomenout, že žalobou na ochranu před nečinností se nelze domáhat, aby správní orgán zahájil řízení zahajované *ex officio*, respektive že tímto žalobním typem se lze domáhat pouze toho, aby správní orgán vydal v již zahájeném správním řízení rozhodnutí nebo osvědčení<sup>159</sup> (k tomu srov. kapitulu 8 této diplomové práce a úpravu ve slovenském právním řádu).

Z tohoto pravidla ovšem existují výjimky, kdy osobě, která (i) podala podnět k zahájení řízení *ex officio* a (ii) svědčí jí veřejné subjektivní právo zakotvené v Listině či mezinárodních smlouvách o lidských právech, o němž se má v řízení jednat a současně (iii) se tato osoba nemůže domáhat svého nároku či jeho ochrany jinými právními prostředky a (iv) již bezvýsledně vyčerpala prostředky ochrany před nečinností podle správního řádu, svědčí možnost se domáhat ochrany před nečinností žalobou podle § 79 a násl. s. ř. s.<sup>160</sup>

Pokud by žaloba trpěla vadami, má soud povinnost postupovat podle § 37 odst. 5 soudního řádu správního, a tedy vyzvat podatele k odstranění těchto vad a k jejich odstranění stanovit lhůtu. Zároveň je ve výzvě povinen podatele upozornit, že neodstraní-li vady ve stanovené lhůtě a v řízení nebude možno pro tento nedostatek pokračovat, soud podání usnesením odmítne.

---

<sup>158</sup> Vetešník, P. § 80 [Lhůta pro podání žaloby a její náležitosti]. In: Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P. *Soudní řád správní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 684.

<sup>159</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, č. j. 4 Ans 10/2006-59 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2007, č. j. 4 Ans 6/2006-162.

<sup>160</sup> Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 124.

### 5.2.3. Rozhodnutí o žalobě

Dle § 81 odst. 1 soudního řádu správního platí, že soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Z toho vyplývá, že ke dni rozhodnutí soudu musí nezákonná nečinnost správního orgánu nadále trvat.<sup>161</sup>

Pokud příslušný soud v dané věci shledá nezákonnou nečinnost, uloží dle § 81 odst. 1 soudního řádu správního rozsudkem nečinnému správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení, a k tomu mu stanoví přiměřenou lhůtu. Tato lhůta však nesmí být delší, než jakou stanoví zvláštní zákon. Měla by však být přiměřená vzhledem ke složitosti věci a všem okolnostem, které byly při soudním řízení zjištěny, zejména pak k tomu, jaké úkony bude muset správní orgán v následném řízení učinit a jaké skutkové a právní otázky bude muset vyřešit.<sup>162,163</sup> Lhůta začíná běžet od právní moci rozsudku.<sup>164</sup>

Nutno ovšem podotknout, že soud nemůže předjímat obsah tohoto rozhodnutí. Skutečnost, že žalobce byl se žalobou na ochranu proti nečinnosti úspěšný tedy ještě neznamená, že bude vydáno rozhodnutí o jím požadovaném obsahu, tedy například vyhověno jeho původní žádosti. Soud tedy v podstatě ukládá správnímu orgánu povinnost ukončit předmětné řízení, ať už vyhověním návrhu, nebo i jeho zamítnutím či zastavením řízení.<sup>165</sup>

Toto pravidlo se ovšem stírá v případě nevydání osvědčení, kdy musí správní soud při zkoumání důvodnosti žaloby v podstatě i posoudit, zda v daném případě byly naplněny podmínky pro vydání tohoto osvědčení. V případě, že tak shledá a nařídí nečinnému správnímu orgánu takové osvědčení vydat tím pak zároveň v podstatě presumuje i jeho obsah.<sup>166</sup> Dle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu

---

<sup>161</sup> Tamtéž, s. 126.

<sup>162</sup> Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M. § 81 [Rozsudek]. In: Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M. *Soudní řád správní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 191.

<sup>163</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 10. 3. 2011, č. j. 62 Af 11/2011-319.

<sup>164</sup> Vetešník, P. § 81 [Rozsudek]. In: Jemelka, L., Podhřázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P. *Soudní řád správní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 691.

<sup>165</sup> Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M. § 81 [Rozsudek]. In: Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M. *Soudní řád správní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 191.

<sup>166</sup> Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 127.

ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98<sup>167</sup> totiž platí, že účelem žaloby na ochranu proti nečinnosti je „přinutit“ příslušný správní orgán, aby (pokud jsou pro jejich vydání splněny podmínky) vydal požadované rozhodnutí či osvědčení. Zatímco má však adresát možnost bránit se proti následně vydanému rozhodnutí zásahovou žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s., v případě osvědčení neexistuje ve správním právu žalobní typ, kterým by se proti němu dotčená osoba mohla bránit. Z tohoto důvodu se správní soud při podání nečinností žaloby z důvodu tvrzeného nezákonného nevydání osvědčení musí zabývat i obsahovou stránkou takového osvědčení a vymezit (i) zda má být osvědčení vydáno a (ii) jaký obsah musí nebo naopak nesmí mít.

Neshledá-li správní soud žalobu jako důvodnou, dle § 81 odst. 3 soudního řádu správního ji zamítne. K zamítnutí žaloby tedy dojde zejména v případě, kdy správní soud neshledá nečinnost správního orgánu, případně zjistí, že správní orgán nebyl k vydání předmětného rozhodnutí či osvědčení vůbec příslušný, eventuálně neměl k jejich vydání pravomoc. Je třeba zdůraznit, že pokud správní soud zjistí, že rozhodnutí či osvědčení bylo v dané věci vydáno, po obsahové stránce jej vůbec nezkontroluje, nezkontroluje tedy jeho správnost ani zákonnost, neboť k tomu slouží institut žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. soudního řádu správního.<sup>168</sup>

Soud ovšem může za určitých okolností nečinnostní žalobu zamítnout i v případech, kdy správní orgán požadované rozhodnutí opravdu v zákonné lhůtě nevydal. Tak tomu bude zejména v případech, kdy správní orgán musel ve věci učinit nezbytné úkony potřebné pro rozhodnutí, v případech, kdy bylo správní řízení důvodně přerušeno nebo v případech, kdy nebylo požadované rozhodnutí či osvědčení vydáno výhradně z důvodů na straně žalobce (tedy pokud žalobce neposkytl správnímu orgánu potřebnou součinnost).<sup>169</sup>

Přitom je vhodné zmínit, že ačkoli se dle § 71 odst. 5 správního řádu nemůže nedodržení lhůt dovolávat účastník, který je způsobil, zároveň platí, že přijetím opatření

---

<sup>167</sup> Usnesení bylo publikováno ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu číslo 3/2011, ročník IX pod číslem 2206/2011.

<sup>168</sup> Jirásek, J. § 81 [Rozsudek]. In: Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

<sup>169</sup> Tamtéž.



proti nečinnosti ze strany nadřízeného správního orgánu je presumována nečinnost podřízeného správního orgánu. Přijme-li tedy nadřízený správní orgán opatření proti nečinnosti, je tím presumován fakt, že správní orgán byl nečinný, a „nejde tedy o případ, na který pamatuje § 71 odst. 5 citovaného zákona. Správní soud již není oprávněn tento závěr přehodnocovat **a procesním chováním účastníka řízení (žalobce) se, z pohledu § 71 odst. 5 téhož zákona, může zabývat jen od okamžiku přijetí tohoto opatření proti nečinnosti.**“<sup>170</sup>

Proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu o žalobě na ochranu proti nečinnosti je přípustné podání kasační stížnosti podle § 102 a násl. soudního řádu správního. Je ovšem nutné podotknout, že pokud by kasační stížnost podal žalovaný správní orgán, a tento by následně rozhodnutí či osvědčení, jehož vydání mu bylo rozsudkem uloženo, opravdu vydal, nestane se tím jeho kasační stížnost proti takovému rozsudku nepřipustnou. Dle rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu totiž: „**Výklad soudního řádu správního nemůže vést správní orgán k nutnosti volby: buď jednat v souladu s pravomocným rozhodnutím krajského soudu při vědomí ztráty opravného prostředku, nebo vědomě pravomocné rozhodnutí krajského soudu ignorovat za účelem udržení přípustnosti opravného prostředku. Odepření možnosti přezkumu pravomocného rozhodnutí krajského soudu Nejvyšším správním soudem – a to v důsledku jednání v souladu s pravomocným rozhodnutím krajského soudu – nemá oporu v zákoně**“<sup>171</sup>.

V řízení o kasační stížnosti podané v řízení na ochranu proti nečinnosti vychází Nejvyšší správní soud při svém rozhodování ze skutkového stavu, který tu byl ke dni rozhodnutí krajského soudu. Krajský soud totiž při svém rozhodování o nečinnostní žalobě posuzuje důvodnost této žaloby,

---

<sup>170</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2012, č. j. 2 Ans 14/2012-41, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu číslo 4/2013, ročník XI pod číslem 2758/2013.

<sup>171</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2006, č. j. 8 Ans 1/2006-153, publikované ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu číslo 1/2007, ročník V pod číslem 1012/2007.

kdežto Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti posuzuje, zda byl krajským soudem tento skutkový stav zjištěn správně.<sup>172</sup>

Z formulace § 114 odst. 1 soudního řádu správního lze pozorovat, že ve věci žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu není přípustná obnova řízení. Podle § 274 odst. 1 písm. b) OSŘ se ovšem lze domáhat výkonu tohoto rozhodnutí správního soudu u příslušného civilního soudu.

### **5.3. Žaloba na ochranu proti nezákonnému zásahu, pokynu či donucení správního orgánu**

V případě, že nejsou naplněny podmínky pro podání nečinnostní žaloby, má účastník správního řízení možnost bránit se proti nevydání rozhodnutí či osvědčení žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu, pokynu či donucení správního orgánu. Zásahová žaloba je upravena v § 82 a násl. soudního řádu správního.

Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem či donucením je koncipována jako žaloba subsidiární. Jako prostředek obrany ji tedy lze využít v případě, kdy se ochrany nebo nápravy nelze domáhat jinými právními prostředky.<sup>173</sup> Tato subsidiarita plyne dle Ústavního soudu z rozdílných úkolů správních orgánů a správních soudů, přičemž zde subsidiarita brání situaci, kdy by soudní moc nahrazovala činnost orgánů moci výkonné a přivlastňovala si pravomoc exekutivy, a zároveň brání zahlcení soudů a promítá se v ní zásada procesní ekonomie.<sup>174</sup>

Zároveň dle § 82 odst. 1 s. ř. s. se pro účely zásahové žaloby zásahem rozumí nezákonný zásah, pokyn nebo donucení, které *není rozhodnutím*. Z legislativní zkratky zásahu uvedené v § 82 odst. 1 s. ř. s. a subsidiarity zásahové žaloby lze tedy vyvozovat, že zásahovou žalobou se nelze bránit proti rozhodnutí, nevydání rozhodnutí, nevydání

---

<sup>172</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 7 Ans 10/2012-46 publikované ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu číslo 5/2014, ročník XII pod číslem 3013/2014.

<sup>173</sup> Vetešník, P. § 82 [Žalobní legitimace]. In: Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P. *Soudní řád správní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 700.

<sup>174</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 24. 8. 2021, sp. zn. IV. ÚS 3523/20.

osvědčení, ani proti procesním úkonům, které zajišťují průběh správního řízení směřujícího k vydání rozhodnutí.<sup>175</sup>

Ke vztahu zásahové a nečinnosti žaloby se vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu tak, že „*Nečinnostní žaloba je ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu svým způsobem **přípravným a pomocným prostředkem**. Jejím účelem je umožnit, aby soud přinutil správní orgán vydat rozhodnutí (ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.) ve věci samé a také případně osvědčení. (...) Oproti tomu zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS. Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS.*“<sup>176</sup>.

Nezbytnost dovození přípustnosti zásahové žaloby ve věcech nečinnosti nevztahujících se k vydání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení plyne zejména z článku 36 Listiny. Ten mimo jiné zaručuje každému právo domáhat se svého práva u nezávislého a nestranného soudu (a ve stanovených případech u jiného orgánu). Pokud by se správní orgán dopustil nečinnosti například ve vztahu k provedení poznámky do katastru nemovitostí<sup>177</sup> podle § 9 zákona č. 265/1992 Sb., zákona o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, jež není rozhodnutím ani osvědčením, po vyčerpání prostředků ochrany ve správním řízení by dotčené osoby neměly možnost se domáhat soudní ochrany ve správním soudnictví, neboť by nebyly splněny podmínky ani jednoho ze základních typů

---

<sup>175</sup> Jirásek, J. § 82 [Žalobní legitimace]. In: Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

<sup>176</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, publikováno ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu číslo 3/2011, ročník IX pod číslem 2206/2011.

<sup>177</sup> Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2012, č. j. 4 Aps 4/2011-68, publikované ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu číslo 6/2012, ročník X pod číslem 2600/2012.

správních žalob dle s. ř. s. Taková situace by představovala rozpor s ústavně zaručeným právem na účinnou soudní ochranu.

Taktéž je třeba poznamenat, že pravidlo, které již bylo opakovaně zmíněno, a sice že na zahájení řízení *ex offo* nemá podatel podnětu k jeho zahájení právní nárok, lze prolomit (jak již bylo také zmíněno výše v podkapitole 5.2.2. této diplomové práce). K přípustnosti zásahové žaloby ve věci řízení zahajovaného *ex offo* se vyjádřil například Krajský soud v Ostravě v rozhodnutí ze dne 1. 3. 2017, č. j. 22 A 86/2015-68, v němž uvedl, že zásahovou žalobou se lze domáhat zahájení řízení *ex offo* za kumulativního splnění dvou podmínek: (i) takové řízení slouží k ochraně subjektivního práva podatele podnětu k zahájení řízení a (ii) k ochraně tohoto jeho subjektivního práva neposkytuje právní řád jiný právní prostředek.

Tyto podmínky následně konkretizoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39<sup>178</sup>, který vymezil tři komplexy podmínek pro možnost domáhat se zásahovou žalobou zahájení řízení *ex offo*:

- (i) jedná se o žalobce, jehož veřejnému hmotnému právu nebyla v důsledku nečinnosti správního orgánu, který v rozporu se zákonem nezahájil řízení, poskytnuta ochrana. Tato podmínka je projevem zásady, že soudní řád správní nepřipouští zásahovou žalobu jako *actio popularis*;
- (ii) neexistuje jiné správní řízení ani „žádný jiný moment“, kdy žalobce mohl chránit své subjektivní hmotné právo. Přitom je nerozhodné, zda tento prostředek plyne ze správního řízení či soudní ochrany, zda tento prostředek bylo možné uplatnit v minulosti či zda jej bude možno uplatnit až v budoucnu ani skutečnost, že žalobce případně tento prostředek uplatnil, avšak neúspěšně. Tato podmínka je projevem subsidiarity zásahové žaloby;
- (iii) správní soud by měl dále zvážit, zda žalobce v konkrétním případě nezneužívá své právo podat správní žalobu<sup>179</sup>.

---

<sup>178</sup> Publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu číslo 6/2021, pod číslem 4178/2021.

Zásahovou žalobou se tak lze bránit například proti nečinnosti stavebního úřadu ve vztahu k nezahájení řízení o odstranění stavby v případě, kdy podmínky pro její odstranění byly naplněny a neodstranění černé stavby zasahuje do veřejných subjektivních práv podatele. V takovém případě má stavební úřad povinnost předmětné řízení, které je zároveň ve veřejném zájmu, zahájit.<sup>180</sup>

Zásahovou žalobu lze pomyslně rozdělit na dva subtypy<sup>181</sup>, a to zejména dle jejího účelu. Tato žaloba může sloužit k:

- (i) ochraně před nezákonným zásahem. V takovém případě musí z povahy věci zásah v době rozhodnutí o žalobě nadále trvat, přičemž hovoříme o tzv. zápůrčí žalobě. Účelem takové žaloby je pak stanovení, že probíhající zásah je nezákonný a z toho pramenící zamezení jeho trvání. Přitom platí, že pokud jde o tzv. zápůrčí zásahovou žalobu, zkoumá soud, zda se ochrany před tvrzeným zásahem nelze domáhat jinými prostředky<sup>182</sup>. Pokud tomu tak je, je podmínkou přípustnosti žaloby skutečnost, že žalobce veškeré tyto prostředky bezvýsledně vyčerpal.<sup>183</sup> Tímto prostředkem pak bude zejména odvolání, které je proti rozhodnutí správního orgánu obecně přípustné.<sup>184</sup> Zároveň, jak již bylo uvedeno, má zásahová žaloba subsidiární povahu vůči

---

<sup>179</sup> Nejvyšší správní soud uvádí příkladno například tyto situace: „*Správní soud by nemusel dle okolností dané věci poskytnout ochranu např. takovému žalobci, který nejprve soukromoprávním ujednáním přivolí k určitému (jednoznačnému) způsobu užití svého pozemku, poté se však pokusí (aniž byly ze strany stavebníka porušeny podmínky či limity žalobcova přivolení) svých soukromoprávních závazků zbavit iniciací pravomocí správního orgánu, který upozorní na rozpor využití pozemku s veřejným právem. Jinými příklady zneužití práva mohou být např. situace, kdy s ohledem na povahu věci bude v daném případě nad veřejnoprávní podstatou věci převažovat soukromoprávní charakter sporu mezi dvěma fyzickými či právníckými osobami a veřejnoprávní otázka bude zcela marginální, případně kdy žalobce stav, jehož nápravy se nyní domáhá, dlouhodobě pokojně akceptoval.*“.

<sup>180</sup> Viz výše uvedené usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019 – 39, uveřejněné ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu číslo 6/2021, ročník XIX pod číslem 4178/2021.

<sup>181</sup> Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2018, č. j. 1 Afs 99/2018-42 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2021, č. j. 8 As 224/2020-68.

<sup>182</sup> Viz § 85 s. ř. s.

<sup>183</sup> Tamtéž.

<sup>184</sup> Odvolání je dle § 81 odst. 1 správního řádu přípustné, pokud zákon nestanoví jinak.

ostatním žalobním typům ve správním soudnictví. Je tedy subsidiární i k žalobě proti rozhodnutí, kterou má být následné rozhodnutí o odvolání napadeno. Přitom totiž zároveň platí, že „*ve vztahu mezi žalobou proti rozhodnutí a žalobou proti nezákonnému zásahu správního orgánu má primát žaloba proti rozhodnutí a možnost úspěšně podat žalobu proti nezákonnému zásahu nastupuje teprve tehdy, pokud žaloba proti rozhodnutí nepřípadá v úvahu*“.<sup>185</sup>

- (ii) určení, že byl tento zásah nezákonný, přičemž v takovém případě hovoříme o tzv. určovací žalobě. V případě určovací žaloby zásah trvat již nemusí a případné rozhodnutí soudu může sloužit pro účely řízení o náhradě škody podle zákona o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci. Rozhodnutí správního soudu o nezákonnosti zásahu pak slouží ke zrychlení rozhodování o náhradě škody způsobené nesprávným úředním postupem a zrychlení řízení o náhradě škody před civilními soudy, kdy tyto nemusí nezákonnost zásahu řešit jako předběžnou otázku, ale mohou vzít jako podklad pro své rozhodnutí již existující rozhodnutí správního soudu<sup>186,187</sup> (*k de lege ferenda* návrhu přiznání náhrady škody správním soudem viz podkapitolu 9.4. této diplomové práce). Pokud jde v daném případě o žalobu určovací, podmínka vyčerpání prostředků ochrany není podle § 85 soudního řádu správního dána. Tato výjimka dle Nejvyššího správního soudu „*vychází z logiky, že tam, kde již správní řízení neprobíhá, nelze žádné prostředky nápravy účinně podat, a proto by nemělo smysl trvat na jejich uplatnění*“.<sup>188</sup>

---

<sup>185</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004-42, publikováno ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu číslo 12/2005, ročník III pod číslem 720/2005.

<sup>186</sup> Jirásek, J. § 82 [Žalobní legitimace]. In: Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

<sup>187</sup> Určovací zásahová žaloba zároveň nebrání žalobci, aby se v případě již ukončeného nezákonného zásahu domáhal náhrady škody přímo u příslušného orgánu a následně u civilního soudu. Předchozí podání zásahové žaloby je pro něj ovšem výhodné z důvodu, že v takovém případě po dobu řízení o této žalobě neběží promlčecí doba k uplatnění nároku na náhradu škody nebo nemajetkové újmy způsobené při výkonu veřejné moci. Viz tamtéž.

<sup>188</sup> Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017-42 uveřejněný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu číslo 3/2018, ročník XVI pod číslem 3686/2018.

### 5.3.2. Podmínky přípustnosti žaloby, žalobní legitimace a účastníci řízení

Podmínky důvodnosti, respektive přípustnosti žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu definoval Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65 jako šest podmínek, které je třeba splnit kumulativně: (i) žalobce musí být přímo (ii) zkrácen na svých právech (iii) nezákonným (iv) zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím (v) a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, (iv) *příčemž zásah nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování zásahu.*

V důsledku novelizace soudního řádu správního s účinností od 1. 1. 2012<sup>189</sup> došlo ve vztahu k určovací žalobě ke zrušení podmínky č. 6 spočívající v požadavku trvání zásahu či jeho důsledků nebo hrozbě opakování tohoto zásahu. V kontextu současného právního stavu zůstává tedy relevantních pouze prvních pět z výše uvedených podmínek.

Aktivně legitimovanou je dle § 82 s. ř. s. osoba, jež tvrdí, že byla nezákonným zásahem (či pokynem nebo donucením, v tomto případě nečinností správního orgánu), který zároveň není rozhodnutím, přímo zkrácena na svých právech. Tvrzený nezákonný zásah (i) musí být zároveň zaměřen přímo proti žalobci nebo (ii) v důsledku tohoto zásahu bylo proti žalobci přímo zasaženo.

Z dikce § 82 s. ř. s. („Každý, kdo tvrdí“) zároveň vyplývá, že pro založení aktivní legitimace žalobce postačí jeho žalobní tvrzení. Soud proto při posuzování splnění

---

<sup>189</sup> Zákonem č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, došlo ke změně znění § 87 soudního řádu správního, kdy bylo dosavadní platné a účinné znění „Soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí“ změněno na znění „Soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí; rozhoduje-li soud pouze o určení toho, zda zásah byl nezákonný, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu.“.

podmínek řízení nezkoumá, zda je toto tvrzení důvodné. Posouzení důvodnosti tvrzeného zásahu je až předmětem vlastního meritorního posouzení věci.<sup>190</sup>

Pasivně legitimovaným je poté dle § 83 s. ř. s. správní orgán, který dle žalobního tvrzení provedl daný zásah. Přitom je třeba upozornit na skutečnost, že v případě správního orgánu zavádí soudní řád správní oproti správnímu řádu vlastní legislativní zkratku, a to v § 4 odst. 1 písm. a). Pasivně legitimovaným v případě zásahové žaloby tedy může být takový orgán, který (i) je orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku či fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem (ii) jemuž bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob (iii) v oblasti veřejné správy.

Pokud subjekt, jež provedl navrhovatelem tvrzený zásah nesplňuje některé z výše uvedených kritérií, představuje tato skutečnost absenci podmínek řízení a soud návrh dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítne.

Účastníky řízení o zásahové žalobě jsou pak žalobce a správní orgán, jež se měl tvrzeného zásahu dopustit. V řízení o této žalobě je z povahy věci vyloučena účast osoby zúčastněné na řízení.<sup>191</sup>

### **5.3.3. Lhůta pro podání žaloby a její náležitosti**

Subjektivní lhůta pro podání zásahové žaloby je ustanovením § 84 s. ř. s. stanovena na 2 měsíce ode dne, kdy se žalobce o nezákonném zásahu dozvěděl. Přitom platí, že rozhodným pro běh subjektivní lhůty je okamžik, kdy se žalobce o tomto úkonu skutečně dozvěděl. Naopak není rozhodný okamžik, kdy žalobce nabyt přesvědčení o nezákonnosti tohoto zásahu.<sup>192</sup> Při spojení s § 85 s. ř. s. lze pak dovodit, že v případě, kdy se lze ochrany či nápravy domoci jinými právními prostředky počne

---

<sup>190</sup> Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2019, č. j. 6 As 167/2019-36, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu číslo 3/2020, ročník XVIII pod číslem 3973/2020 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu 14. 11. 2014, č. j. 6 As 1/2014-30, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu číslo 3/2015, ročník XIII pod číslem 3170/2015.

<sup>191</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2008, č. j. 3 Aps 5/2008-282.

<sup>192</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, č. j. 5 Aps 5/2010-293, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu číslo 10/2011, ročník IX pod číslem 2386/2011.



subjektivní lhůta pro podání zásahové žaloby běžet v okamžiku, kdy se žalobce dozví o způsobu vyřízení tohoto prostředku.<sup>193</sup>

Objektivní lhůta je poté stanovena na 2 roky od okamžiku, kdy k tomuto zásahu došlo. U zásahové žaloby ve vztahu k nečinnosti správního orgánu to tedy bude dva roky od okamžiku, kdy uplynula lhůta pro učinění úkonu, jež správní orgán nezákonně neprovedl.

Přitom ovšem platí, že subjektivní ani objektivní lhůta nemohou uplynout, dokud nezákonný zásah trvá.<sup>194</sup> Běh těchto lhůt má tedy zásadní význam v případě, že se žalobce chce domoci vyslovení, že daný zásah byl nezákonný. Zmeškání lhůty nelze dle § 84 odst. 2 s. ř. s. prominout.

Žalobní návrh musí kromě obecných náležitostí podání podle § 37 odst. 3 s. ř. s.<sup>195</sup> obsahovat i náležitosti zvláštní podle § 84 odst. 3 s. ř. s. Musí tedy obsahovat (i) označení zásahu, proti němuž se žalobce domáhá ochrany, (ii) vylíčení rozhodujících skutečností, (iii) označení důkazů, jichž se žalobce dovolává a (iv) návrh výroku rozsudku.

V rámci vylíčení rozhodujících skutečností by měl žalobce zejména doložit důvodnost žaloby. Měl by tedy uvést zejména v čem spatřuje nezákonnost zásahu, kdy k němu došlo a kdy se o něm dozvěděl a okolnosti, ze kterých vyplývá, že byl zásah zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo a že byl tímto zásahem přímo zkrácen na svých právech.<sup>196</sup> Pokud se nejedná o žalobu záporní, ale určovací, měl by žalobce uvést i skutečnost, zda ve věci existují

---

<sup>193</sup> Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2019, č. j. 6 As 167/2019-36, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu číslo 3/2020, ročník XVIII pod číslem 3973/2020.

<sup>194</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, č. j. 6 Aps 1/2013-51.

<sup>195</sup> Musí být tedy zjevné kdo jej činí, které věci se týká a co žalobce navrhuje, musí být podepsán a datován.

<sup>196</sup> Jirásek, J. § 84 [Lhůta pro podání žaloby a její náležitosti]. In: Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

i jiné prostředky ochrany či nápravy ve smyslu § 85 s. ř. s., a pokud ano, zda je využil a s jakým výsledkem.<sup>197</sup>

#### 5.3.4. Rozhodnutí o žalobě

V případě tzv. záporní žaloby rozhoduje soud na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Oproti tomu u žaloby určovací rozhoduje soud na základě skutkového a právního stavu, který existoval v době zásahu.<sup>198</sup>

V případě, že soud shledá žalobu jako důvodnou, rozhodne rozsudkem, kterým určí, že zásah byl nezákonný. Přitom pokud zásah či jeho důsledky stále trvají nebo hrozí jeho opakování<sup>199</sup>, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval. V případě, že je to možné navíc správnímu orgánu přikáže, aby obnovil stav před zásahem.<sup>200</sup>

V případě, že soud shledá zásahovou žalobu jako nedůvodnou, dle § 87 odst. 3 s. ř. s. ji zamítne.

Stejně jako u nečinnostní žaloby lze proti rozsudku ve věci žaloby zásahové podat kasační stížnost, o níž rozhoduje Nejvyšší správní soud. Na rozdíl od nečinnostní žaloby je ovšem v případě zásahové žaloby přípustný návrh na obnovu řízení (§ 114 odst. 1 písm. a) s. ř. s.). Stejně jako u nečinnostní žaloby se lze domáhat výkonu rozhodnutí o zásahové žalobě u příslušného civilního soudu (§ 274 odst. 1 písm. b) OSŘ).

---

<sup>197</sup> Jirásek, J. § 84 [Lhůta pro podání žaloby a její náležitosti]. In: Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

<sup>198</sup> Viz § 87 odst. 1 soudního řádu správního.

<sup>199</sup> Opakováním zásahu se dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2007, č. j. 8 Aps 1/2006-92, publikovaného ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu číslo 4/2008, ročník VI pod číslem 1516/2008 rozumí „relativně samostatný zásah, který má věcnou i časovou souvislost s původním zásahem. Skutečnosti, z nichž vyplývá, že jde o opakování zásahu, musí žalobce v žalobě dostatečně určitě tvrdit, přičemž důkazní břemeno vztahující se k tomuto tvrzení je na něm.“.

<sup>200</sup> Viz § 87 odst. 2 soudního řádu správního.

## 6 Další soudní a jiná ochrana před nečinností

Další soudní ochranu před nečinností správních orgánů poskytuje jednak Ústavní soud na vnitrostátní rovině, jednak Evropský soud pro lidská práva na rovině mezinárodněprávní, respektive evropské.

Na oba tyto orgány je možné se obrátit pomocí institutu stížnosti. Zároveň je ale ochrana u obou z nich koncipována jako subsidiární. Podmínkou přípustnosti těchto stížností tedy je, aby stěžovatel vyčerpal veškeré předchozí dostupné prostředky ochrany, jež mu právní řád k jeho ochraně nabízí. Pokud tak neučiní, není stížnost ani u jednoho z těchto orgánů přípustná, a bude tedy odmítnuta.

Dalším, podstatně méně formalizovaným prostředkem ochrany před nezákonnou nečinností správních orgánů je podání podnětu k veřejnému ochránci práv. Ačkoli závěry veřejného ochránce práv plynoucí z jím provedeného šetření nejsou právně závazné, a nezákonně jednající správní orgán nemá tedy povinnost se jimi řídit, požívají závěry veřejného ochránce práv v kontinentálním právu značné autority a bývají ze strany státních orgánů respektovány<sup>201</sup>.

### 6.1. Ústavní soudnictví

Ústavní soud je dle čl. 83 Ústavy soudním orgánem ochrany ústavnosti. Přitom z Ústavy vyplývá, že Ústavní soud vykonává jak abstraktní kontrolu ústavnosti, tedy řeší možné rozpory zákonů a jiných právních předpisů s ústavními zákony, tak i kontrolu ústavnosti konkrétní, tedy projednává individuální stížnosti v případech porušování zákonnosti a ústavnosti.<sup>202</sup> Zároveň je Ústavní soud jediným speciálním orgánem soudního typu, který má pravomoc se kontrolou ústavnosti zabývat.<sup>203</sup>

---

<sup>201</sup> Sládeček, V. Veřejný ochránce práv: Česká varianta ombudsmana skutečností. *Právní rozhledy*, č. 8/2001, s. 351-359.

<sup>202</sup> Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V. *Ústavní systém České republiky*. 5. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 216.

<sup>203</sup> Sládeček, V. Ústavní soud. In: Pavlíček, V. a kol. *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky*. 3. vydání, Praha: Leges. 2020, s. 965.

Jak již bylo naznačeno v podkapitole 5.1. této diplomové práce, byl to právě Ústavní soud, který poskytoval do 31. 12. 2002 účastníkům správního řízení ochranu v případě nečinnosti správního orgánu. S účinností soudního řádu správního od 1. 1. 2003 a zřízení Nejvyššího správního soudu již poskytuje tuto ochranu Nejvyšší správní soud a lze říci, že tak bylo dostáto role Ústavního soudu.

Možnost účastníka správního řízení obrátit se při nečinnosti správního orgánu na Ústavní soud vyplývá již z čl. 38 odst. 2 Listiny, podle kterého má každý ústavně zaručené právo na projednání věci bez zbytečných průtahů (blíže viz podkapitolu 1.3. této diplomové práce). Dále je třeba připomenout právo na řádný a spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny, které v sobě zahrnuje nejen právo na řádný a spravedlivý způsob vedení procesu, ale taktéž právo na trvání tohoto procesu až do jeho ukončení právem předpokládaným způsobem.<sup>204</sup> Ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny pak dává každému, kdo tvrdí, že byl rozhodnutím orgánu veřejné správy zkrácen na svých právech, možnost obrátit se na soud. V neposlední řadě je nutno připomenout i čl. 6 odst. 1 Úmluvy, jež dává každému právo, aby byla jeho záležitost projednána v přiměřené lhůtě. Přitom Úmluva je jakožto mezinárodní úmluva o lidských právech součástí ústavního pořádku.<sup>205</sup>

Dle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy rozhoduje Ústavní soud i o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod. Přitom pojmem *jiný zásah orgánů veřejné moci* lze chápat právě i nezákonnou nečinnost správního orgánu.<sup>206</sup>

Činnost, organizace a řízení před Ústavním soudem jsou upraveny zákonem č. 182/1993 Sb., zákon o Ústavním soudu („**zákon o Ústavním soudu**“). Ten upravuje řízení o ústavních stížnostech v ustanoveních § 72 až § 84.

Dle § 72 zákona o Ústavním soudu je ústavní stížnost oprávněna podat fyzická či právnická osoba, která tvrdí, že bylo pravomocným rozhodnutím v řízení,

---

<sup>204</sup> Viz již citovaný náleží Ústavního soudu ze dne 25. 9. 1997, sp. zn. IV. ÚS 114/96.

<sup>205</sup> Viz taktéž již citovaný náleží Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01.

<sup>206</sup> Viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 5. 11. 1996, sp. zn. I. ÚS 5/96 nebo náleží Ústavního soudu nebo náleží Ústavního soudu ze dne 12. 2. 1997, sp. zn. IV. ÚS 215/96.

jehož byla účastníkem, opatřením či jiným zásahem veřejné moci porušeno její základní právo nebo svoboda, jež jsou zaručeny ústavním pořádkem. Na tomto místě je ovšem třeba upozornit na skutečnost, že Ústavní soud, jakožto orgán ochrany ústavnosti, se nezabývá jakýmkoli porušením práv stěžovatele. Pro meritorní posouzení ústavním soudem je třeba, aby tvrzený zásah zasahoval přímo do ústavně zaručených práv a svobod stěžovatele.<sup>207</sup>

K podání ústavní stížnosti rovněž není aktivně legitimován správní orgán, jehož rozhodnutí bylo úspěšně napadeno správní žalobou.<sup>208</sup>

Lhůta pro podání ústavní stížnosti je dle § 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu stanovena na dva měsíce ode dne, kdy bylo stěžovateli doručeno rozhodnutí o posledním procesním prostředku, který mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje<sup>209</sup>. V případě obrany proti nezákonné nečinnosti to tedy typicky bude dva měsíce od doručení zamítavého rozsudku Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti.

Ústavní stížnost musí splňovat jak obecné náležitosti, tak náležitosti zvláštní. Obecné náležitosti návrhu na zahájení řízení u Ústavního soudu stanoví § 34 zákona o Ústavním soudu. Návrh musí (i) mít písemnou formu, (ii) musí z něj být patrné, kdo jej činí, (iii) musí z něj být patrné, které věci se týká a co sleduje, (iv) musí být podepsán a datován, (v) musí obsahovat pravdivé vyličení rozhodujících skutečností, (vi) musí obsahovat označení důkazů, jichž se navrhovatel dovolává, (vii) musí z něj být patrné, čeho se navrhovatel domáhá a (viii) musí být předložen v takovém počtu stejnopisů, aby jeden stejnopis zůstal u soudu a jeden mohl být doručen každému účastníkovi nebo vedlejšímu účastníkovi, kteří byli v návrhu uvedeni.

---

<sup>207</sup> Šimíček, V. § 72 [Podání ústavní stížnosti]. In: Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V. *Zákon o Ústavním soudu*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 492.

<sup>208</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 9. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS-st. 9/99.

<sup>209</sup> Dle § 72 odst. 5 pak platí, že „*Jestliže zákon procesní prostředek k ochraně práva stěžovateli neposkytuje, lze podat ústavní stížnost ve lhůtě dvou měsíců ode dne, kdy se stěžovatel o zásahu orgánu veřejné moci do jeho ústavně zaručených základních práv nebo svobod dozvěděl, nejpozději však do jednoho roku ode dne, kdy k takovému zásahu došlo.*“ V oblasti ochrany proti nečinnosti správního orgánu ovšem obecně toto ustanovení nebude relevantní.

Zvláštními náležitostmi ústavní stížnosti jsou pak (i) podmínka, aby navrhovatel tvrdil, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byl účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno jeho základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem a že (ii) ústavní stížnost lze podat ve lhůtě 60 dnů od doručení rozhodnutí o posledním prostředku, který zákon stěžovateli k ochraně jeho práva poskytuje (a není-li takového prostředku, ode dne, kdy se stěžovatel o zásahu orgánu veřejné moci do jeho ústavně zaručených základních práv nebo svobod dozvěděl).<sup>210</sup> K ústavní stížnosti musí být taktéž podle § 72 odst. 6 zákona o Ústavním soudu přiložena kopie rozhodnutí o posledním procesním prostředku k ochraně práva, jež stěžovatel bezvysledně využil.

Ústavní stížnost je dle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu nepřijatelná, pokud stěžovatel nevyčerpal procesní prostředky, jež jsou mu zákonem poskytnuty k ochraně jeho práva. Tímto procesním prostředkem ovšem nelze rozumět prostředek, který je sice způsobilý změnit nepříznivou situaci stěžovatele, avšak jeho uplatnění nepřisluší přímo stěžovateli. Ústavní stížnost tak nemůže být v souvislosti s problematikou ochrany před nečinností správních orgánů odmítnuta tam, kde sice stěžovatel podal žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu, nicméně nadřízený správní orgán k uplatnění některého z opatření vypočtených v § 80 odst. 4 správního řádu na základě vlastního uvážení nepřistoupil.<sup>211</sup>

Obecné pravidlo zakotvené v § 75 odst. 1 je pak dále modifikováno následným odst. 2, dle něž Ústavní soud k odmítnutí ústavní stížnosti nepřistoupí, pokud (i) podaná ústavní stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele a byla podána do jednoho roku ode dne, kdy ke skutečnosti, která je předmětem ústavní stížnosti, došlo nebo (ii) stěžovatel podal opravný prostředek, jež mu zákon k ochraně jeho práv poskytuje, nicméně v řízení o tomto

---

<sup>210</sup> Šimíček, V. § 72 [Podání ústavní stížnosti]. In: Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V. *Zákon o Ústavním soudu*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 494.

<sup>211</sup> Frumarová, K.: Ústavní stížnost pro nezákonnou nečinnost orgánů veřejné správy. *Právní rádce*, č. 9/2003, s. 38 – 43.

podaném opravném prostředku dochází ke značným průtahům, z nichž stěžovateli vzniká nebo může vzniknout vážná a neodvratitelná újma.

Podání ústavní stížnosti nemá (s výjimkou ústavní stížnosti proti rozhodnutí o rozpuštění politické strany nebo pozastavení její činnosti) dle § 79 zákona o Ústavním soudu odkladný účinek. Za podmínek vypočtených v § 79 odst. 2<sup>212</sup> lze při podání ústavní stížnosti pozastavit vykonatelnost napadeného rozhodnutí.

Účastníky řízení před Ústavním soudem jsou dle § 79 zákona o Ústavním soudu stěžovatel a státní orgán či jiný orgán veřejné moci, proti jehož zásahu ústavní stížnost směřuje. Vedlejšími účastníky jsou potom dle odst. 2 téhož ustanovení účastníci předchozího řízení, z něhož stížností napadené rozhodnutí vzešlo. Účastníci řízení před Ústavním soudem musí být podle § 29 zákona o Ústavním soudu zastoupeni advokátem. Přitom platí, že Ústavní soud není vázán skutkovým zjištěním učiněným v předchozích řízeních.<sup>213</sup>

Ústavní soud je přitom při rozhodování o ústavní stížnosti vázán dle § 88 odst. 2 Ústavy pouze ústavními zákony a zákonem o Ústavním soudu, tedy nikoli běžnými zákony či podzákonnými právními předpisy.

Ústavní soud po meritorním přezkoumání věci o ústavní stížnosti rozhoduje nálezem, kterým může (i) ústavní stížnosti zcela vyhovět, (ii) ústavní stížnost zcela zamítnout nebo (iii) ústavní stížnosti zčásti vyhovět a zčásti ji zamítnout.<sup>214</sup>

Pokud ústavní stížnosti ve věci nečinnosti správního orgánu vyhoví, vysloví zároveň v nálezu, které ústavně zaručené právo nebo svoboda a jaké ustanovení ústavního zákona byly porušeny a jakým zásahem orgánu veřejné moci k tomuto porušení došlo.<sup>215</sup> Vzhledem k tomu, že jak již bylo řečeno, nezákonná nečinnost správního orgánu je subsumována pod tzv. *jiný zásah veřejné moci* ve smyslu

---

<sup>212</sup> Odklad vykonatelnosti napadeného rozhodnutí (i) nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem (ii) výkon rozhodnutí nebo uskutečnění oprávnění, přiznaného rozhodnutím třetí osobě, by znamenal pro stěžovatele nepoměrně větší újmu, než jaká při odložení vykonatelnosti může vzniknout jiným osobám.

<sup>213</sup> Viz § 81 zákona o Ústavním soudu.

<sup>214</sup> Viz § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

<sup>215</sup> Viz § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

§ 72 zákona o Ústavním soudu, bude také postupovat podle § 82 odst. 3 písm. b) zákona o Ústavním soudu. Ústavní soud tedy zakáže správnímu orgánu, aby v porušování práva a svobody pokračoval a přikáže mu, aby, pokud je to možné, obnovil stav, který tu byl před porušením.

Nález Ústavního soudu je jakožto nález podle § 58 odst. 3 zákona o Ústavním soudu vykonatelný doručením jeho písemného vyhotovení účastníkům řízení.

## **6.2. Evropský soud pro lidská práva**

Evropský soud pro lidská práva je nadnárodním orgánem soudního typu, jež byl zřízen článkem 19 Úmluvy k zajištění plnění závazků přijatých smluvními státy přistoupením k Úmluvě a jejím protokolům.

Pravomoc ESLP je dána čl. 32 Úmluvy tak, že se vztahuje na všechny věci týkající se výkladu a použití Úmluvy a jejích protokolů, které jsou ESLP předkládány podle ustanovení článků 33, 34, 46 a 47. ESLP má tedy pravomoc rozhodovat o (i) mezistátních případech, kdy smluvní strana oznámí ESLP, že se jiná smluvní strana dopustila porušení Úmluvy a protokolů k ní (čl. 33 Úmluvy), (ii) individuálních stížnostech (čl. 34 Úmluvy, k tomu viz níže), (iii) věcech týkajících se závaznosti a výkonu rozsudků (čl. 46 Úmluvy) a (iv) věcech týkajících se posudků o právních otázkách týkajících se výkladu Úmluvy a protokolů k ní (čl. 47 Úmluvy).

Jak bylo naznačeno, čl. 34 Úmluvy zakládá možnost každé fyzické osoby, nevládní organizace nebo skupiny jednotlivců, jež se považují za oběti v důsledku porušení práv přiznaných Úmluvou a jejími protokoly kterýmkoli státem, který je smluvní stranou Úmluvy (tedy i domovským státem stěžovatele), obrátit se na ESLP prostřednictvím individuální stížnosti. Přistoupením k Úmluvě se zároveň smluvní státy zavázaly nijak nebránit účinnému výkonu práva podat individuální stížnost.



Stěžovatel se ovšem na ESLP může obrátit až po vyčerpání všech vnitrostátních opravných prostředků, respektive prostředků ochrany.<sup>216,217</sup> Stěžovatel, v jehož věci byla založena pravomoc a příslušnost českých orgánů se tedy na ESLP může úspěšně obrátit až poté, co se prostřednictvím ústavní stížnosti obrátil na Ústavní soud, nicméně v řízení nebyl úspěšný. Na tomto místě se tedy stejně jako u vnitrostátní ústavní stížnosti projevuje subsidiarita ochrany poskytovaná stěžovatelům ze strany ESLP.

ESLP se nezabývá stížnostmi, jež jsou (i) anonymní nebo (ii) v podstatě stejné jako stížnosti již ESLP projednané či předložené jinému mezinárodnímu vyšetřovacímu nebo smířčímu orgánu, přičemž neobsahují žádné nové důležité skutečnosti, které by mohly odůvodnit jiné rozhodnutí ve věci.<sup>218</sup>

Nepřijatelné jsou pak stížnosti, jež (i) jsou neslučitelné s ustanoveními Úmluvy nebo jejích protokolů, (ii) zjevně neopodstatněné, (iii) zneužívající právo podat stížnost nebo pokud (iv) stěžovatel neutrpěl podstatnou újmu, ledaže dodržování lidských práv zaručených v Úmluvě a v jejích protokolech vyžaduje přezkoumání odůvodněnosti stížnosti.<sup>219</sup>

Lhůta pro podání stížnosti k ESLP činí od 1. 8. 2021 čtyři měsíce ode dne, kdy bylo přijato konečné rozhodnutí. Do 1. 8. 2021 činila tato lhůta šest měsíců ode dne přijetí konečného rozhodnutí, nicméně tato lhůta byla zkrácena protokolem č. 15 k Úmluvě. K tomuto zkrácení došlo dle Rady Evropy v reakci na svižný rozvoj komunikačních technologií ve spojení s úpravou lhůt v oblasti ochrany před nečinností ve vnitrostátních právních úpravách jednotlivých členských států.<sup>220</sup>

---

<sup>216</sup> Viz čl. 35 odst. 1 Úmluvy.

<sup>217</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2012, č. j. 8 Ans 2/2012-249.

<sup>218</sup> Viz čl. 35 odst. 2 Úmluvy.

<sup>219</sup> Viz čl. 35 odst. 3 Úmluvy.

<sup>220</sup> Council of Europe. *Explanatory Report to Protocol No. 15 amending the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*. Štrasburg, 24. 6. 2013, s. 5. [online]. [cit. 2024-2-17] Dostupné z: <https://rm.coe.int/1680a5278a>.

K. Frumarová poukazuje na skutečnost, že v rámci rozhodování ESLP ve věcech namítaného porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy docházelo v minulosti často k opomíjení čl. 13 Úmluvy, s nímž je třeba čl. 6 při jeho výkladu spojovat.<sup>221</sup>

Dle čl. 13 Úmluvy platí, že *„Každý, jehož práva a svobody přiznané touto Úmluvou byly porušeny, musí mít účinné právní prostředky nápravy před národním orgánem, i když se porušení dopustily osoby při plnění úředních povinností.“*. Ze strany ESLP byl přitom čl. 13 považován za subsidiární k čl. 6 Úmluvy.

Stěžejním rozhodnutím ESLP této problematice je pak rozhodnutí ve věci Kudła proti Polsku ze dne 26. 10. 2000, č. 30210/96. V něm ESLP výslovně odmítl subsidiaritu čl. 13 k čl. 6 Úmluvy, když uvedl, že: *„Soud nenalézá ve znění čl. 13 nic, z čeho by bylo možno vyvodit princip, podle něž by nebylo možné aplikovat čl. 13 na kterýkoli z aspektů "práva na soud" zakotveného v čl. 6 odst. 1. Stejně tak nic v přípravných pracích k Úmluvě neukazuje na podobné omezení dosahu čl. 13. (...) na požadavky čl. 13 musí být nahlíženo tak, že posilují požadavky čl. 6 odst. 1, spíše než tak, že jsou absorbovány všeobecnou povinností, uloženou tímto článkem, nevystavovat osoby abnormálně dlouhým soudním řízením.“*

Dále ESLP uvedl, že vnitrostátní prostředky ochrany před nečinností musejí být dostatečně účinné na to, aby byly způsobilé zabránit vzniku či pokračování tvrzeného porušení Úmluvy, nebo aby byly způsobilé zajistit vhodnou nápravu porušení, k němuž již došlo. Zároveň musí být tyto prostředky nápravy podle čl. 13 dostatečně účinné jak po stránce právní, tak i v praxi.

V souvislosti s ochranou proti nečinnosti na úrovni Evropské unie lze pro úplnost dodat, že jednotlivec je oprávněn bránit se i proti nečinnosti ve správních řízeních probíhajících na úrovni Evropské unie. Na vztahy institucí Evropské unie a jejich správních orgánů s veřejností<sup>222</sup> se vztahuje Evropský kodex řádné správní praxe

---

<sup>221</sup> Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 178.

<sup>222</sup> Veřejností se dle čl. 2 odst. 3 Kodexu rozumí *„fyzické a právnické osoby, ať už bydlí nebo mají sídlo v členském státě či nikoliv“*.

(„Kodex“)<sup>223</sup>, který, jak název napovídá, obsahuje všeobecné zásady řádné správní praxe těchto institucí a orgánů. Kodex v čl. 17 obsahuje úpravu přiměřené lhůty pro rozhodování a obsahuje i všeobecnou povinnost rozhodnout o každé předložené žádosti nebo stížnosti v přiměřené lhůtě a bez prodlení, nejpozději však do dvou měsíců od data přijetí. Odstavec 2 pak stanoví, že pokud není možné rozhodnutí přijmout v těchto lhůtách, úředník<sup>224</sup> o této skutečnosti uvědomí podatele a rozhodnutí má být následně přijato v co nejkratší možné době.

Smlouva o fungování Evropské unie („SFEU“) pak v čl. 265 upravuje tzv. žalobu na nečinnost. V případě, že Evropský parlament, Evropská rada, Rada Evropské unie, Evropská komise nebo Evropská centrální banka, instituce či jiný subjekt Evropské Unie poruší svou povinnost vydat rozhodnutí, dává tento článek členským státům a unijním orgánům možnost obrátit se na Soudní dvůr Evropské unie („SDEU“) aby určil, že došlo k porušení této jejich povinnosti. Přípustnost dané žaloby je ovšem podmíněna skutečností, že byl příslušný subjekt před jejím podáním vyzván, aby konal a tento se do dvou měsíců nevyjádřil. Žalobu na nečinnost je poté možno podat ve lhůtě dalších dvou měsíců od konce lhůty pro vyjádření daného subjektu.

Za stejných podmínek také může každá fyzická a právnická osoba podat k SDEU stížnost na to, že subjekt Evropské unie k tomu povinný nevydal akt určený tomuto stěžovateli. Dané ustanovení se ovšem nevztahuje na vydání doporučení a stanoviska.<sup>225</sup>

Pokud SDEU shledá nečinnost žalovaného subjektu, vydá dle čl. 266 SFEU deklaratorní rozsudek, v němž prohlásí, že tato nečinnost odporuje povinností plynoucím ze zakládacích smluv. Žalovaný subjekt je pak povinen přijmout opatření vyplývající z tohoto rozsudku.

Daný subjekt je tato opatření povinen přijmout ve lhůtě *přiměřené*, což je ovšem prvek přinášející žalobci, zejména jednotlivci, další právní nejistotu.<sup>226</sup>

---

<sup>223</sup> Evropský parlament. *Evropský kodex řádné správní praxe*. [online]. [cit. 2024-02-17] Dostupný z: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/cs/3510>.

<sup>224</sup> Úředníkem se dle čl. 2 odst. 4 písm. b) Kodexu rozumí úředník nebo jiný pracovník Evropské unie.

<sup>225</sup> Viz čl. 265 SFEU.

V rámci porušování lhůty na vydání rozhodnutí či provedení úkonu ve stanovené lhůtě lze poukázat i na institut Evropského veřejného ochránce práv<sup>227</sup>.

### 6.3. Veřejný ochránce práv

Veřejný ochránce práv je jedním z prostředků kontroly veřejné správy, tedy i kontroly činnosti správních orgánů. Kontrolu veřejné správy lze obecně rozdělovat na dvě tzv. větve, a to na kontrolu prováděnou samotnou veřejnou správou (kam lze řadit služební a instanční dohled, správní dozor, finanční kontrolu a obdobné kontrolní činnosti) a na kontrolu veřejné správy prováděnou subjekty stojícími mimo veřejnou správu. Sem patří kontrola vykonávaná zejména jinými státními orgány jako jsou Ústavní soud, Parlament České republiky, správní a civilní soudy nebo právě veřejný ochránce práv.<sup>228</sup>

Institut veřejného ochránce práv je v českém právním řádu upraven zákonem č. 349/1999 Sb., zákon o Veřejném ochránci práv („**zákon o VOP**“).

Dle § 1 odst. 1 působí veřejný ochránce práv „*k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod.*“. Přitom je veřejný ochránce práv nadán působností vůči (i) ministerstvům a jiným správním úřadům s působností pro celé území státu, (ii) správním úřadům jim podléhajícím, (iii) České národní bance, pokud působí jako správní úřad, (iv) Radě pro rozhlasové a televizní vysílání, (v) orgánům územních samosprávných

---

<sup>226</sup> Svobodová, M. Ochrana proti nečinnosti orgánů Evropské unie. *Právní rozhledy*, č. 7/2016, s. 242-248. M. Svobodová dále poukazuje na odlišnost oproti české nečinnostní žalobě, když pokud český soud shledá nečinnosti správního orgánu, v rozsudku určí tomuto orgánu lhůtu, ve které má dané rozhodnutí či osvědčení vydat.

<sup>227</sup> Institut Evropského veřejného ochránce práv byl poprvé zakotven Maastrichtskou smlouvou. Evropský veřejný ochránce práv se zejména zabývá stížnostmi na postup subjektů Evropské unie.

<sup>228</sup> Sládeček, V. Jiné orgány ochrany práv. In: Pavlíček, V. a kol. *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky*. 3. vydání, Praha: Leges. 2020, s. 1035.

celků při výkonu státní správy, a pokud zákon o VOP nestanoví jinak, tak i (vi) Policii České republiky, (vii) Armádě České republiky, (ix) Hradní stráží, (x) Vězeňské službě České republiky, a dále (xi) zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova, ochranné léčení či zabezpečovací detence a (xii) veřejným zdravotním pojišťovnám.<sup>229</sup> Přitom ze znění tohoto ustanovení, zejména pak ve spojení s § 10 zákona o VOP, dle něž se na veřejného ochránce práv může obrátit se svým podnětem *každý* je zjevné, že činnost veřejného ochránce práv se nevztahuje pouze na občany České republiky, ale na každou osobu, jež se domáhá ochrany proti subjektům, vůči nimž má veřejný ochránce práv působnost.

Je tedy zjevné, že veřejný ochránce práv je institutem nadaným působností vůči (mimo jiné) správním orgánům a slouží k ochraně osob při jejich nezákonném jednání, jednání v rozporu s principy demokratického právního státu a jejich nečinnosti. Přitom sám veřejný ochránce práv však jako správní orgán nevystupuje<sup>230</sup>, ač kontrolní činnost, kterou vykonává vůči správním orgánům a územním samosprávným celkům při výkonu státní správy povahu správní činnosti má.<sup>231</sup> Na činnost veřejného ochránce práv tak podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 2 As 58/2007-52 nelze vztáhnou správní řád.

Ve výše uvedeném rozsudku se mimo jiné Nejvyšší správní soud výstižně vyjádřil i k institutu veřejného ochránce práv a jeho povaze, když uvedl, že veřejný ochránce práv je „*monokratickým nezávislým a nestranným státním orgánem, který stojí mimo veřejnou správu a je zákonem povolán k tomu, aby kontroloval a dohlížel nad činností veřejné správy; je tak jednou ze záruk zákonnosti ve veřejné správě. Tato kontrola není svázána žádným procesním předpisem a žalovaný je chápán jako institut, který má být co nejméně formální. Z uvedeného je tedy zřejmé, že žalovaného nelze považovat za správní orgán, neboť nevykonává působnost ve veřejné správě, nýbrž nad výkonem veřejné správy jako nezávislý orgán dohlíží.*“. Nejvyšší správní soud dále uvedl, že „*Navíc, na rozdíl od opravných institucí soudního typu, které působí*

---

<sup>229</sup> Viz § 1 odst. 2 zákona o VOP.

<sup>230</sup> Viz i níže citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 2 As 58/2007-52.

<sup>231</sup> Sládeček, V. Jiné orgány ochrany práv. In: Pavlíček, V. a kol. *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky*. 3. vydání, Praha: Leges. 2020, s. 1038.

*k nápravě pouze v případech, kdy je zjištěn nesoulad s právními předpisy, může žalovaný zjednat nápravu i tehdy, kdy jednání úřadu je po právu, ale je jinak nesprávné, nepřiměřené či nespravedlivé.“*

Úkolem veřejného ochránce práv jako jedné ze záruk zákonnosti ve veřejné správě je tedy kontrola a dohled nad činností veřejné správy, přičemž tato kontrola by měla být zatížena co nejmenší mírou formalismu. Ostatně jak uvádí důvodová zpráva k zákonu o VOP, veřejný ochránce práv by měl „*sloužit průměrnému, obyčejnému občanovi, bohatstvím neoplývajícímu a právnicky „nedotčenému“ individu, ztracenému v houšti arogantní byrokracie, jako **jednoduchá, nenáročná, a přitom relativně účinná forma domáhání se ochrany.***“<sup>232</sup>.

Veřejný ochránce práv může dle § 9 zákona o VOP jednat (i) na základě podnětu fyzické nebo právnické osoby, (ii) na základě podnětu postoupeného mu poslancem nebo senátorem, (iii) na základě podnětu postoupeného mu některou z komor Parlamentu a (iv) z vlastní iniciativy.

Přitom, jak již bylo řešeno, právo obrátit se na veřejného ochránce práv prostřednictvím podnětu má každý. Tento podnět nesmí být podroben úřední kontrole (což je jedním z mechanismů nezávislosti veřejného ochránce práv) a je bezplatný.<sup>233</sup> Právě bezplatnost podnětu je jedním ze specifických a podstatných rysů činnosti veřejného ochránce práv, jež jej odlišuje od výkonu veřejné správy a soudnictví.<sup>234</sup>

Podnět musí (i) být písemný, musí obsahovat (ii) vyličení podstatných okolností věci, včetně sdělení, zda věc byla předložena také jinému státnímu orgánu, popřípadě s jakým výsledkem, (iii) označení úřadu, popřípadě jméno a příjmení nebo jiné údaje o totožnosti osoby, jíž se podnět týká, (iv) doklad o tom, že úřad, jehož se podnět týká, byl neúspěšně vyzván k nápravě, (v) identifikaci stěžovatele, v případě právnické osoby

---

<sup>232</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv. Sněmovní tisk č. 199/0, vládní návrh zákona o Veřejném ochránci práv. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, III. volební období.

<sup>233</sup> Viz § 10 zákona o VOP.

<sup>234</sup> Chamráthová, A., Hlouch, L., Kliková, A., Svoboda, T. *Zákon o veřejném ochránci práv.* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-03-03]. ASPI\_ID KO349\_1999CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X.

i identifikaci osoby oprávněné za ni jednat, (vi) a v případě, že se podnět týká rozhodnutí, tak i stejnopis tohoto rozhodnutí.<sup>235</sup> Podnět se zároveň musí týkat osoby stěžovatele, jinak veřejný ochránce práv věc v souladu s § 12 odst. 1 zákona o VOP odloží.

Pokud veřejný ochránce práv neshledá důvody pro to, aby se sám podnětem nezabýval, zahájí následně vlastní šetření, přičemž o tom stěžovatele písemně vyrozumí.

Během šetření je veřejných ochránce práv nadán pravomocemi vypočtenými v § 15 zákona o VOP. Může zejména bez předchozího upozornění, ovšem s vědomím vedoucích úřadů, vstupovat do veškerých prostor úřadů, nahlížet do spisů a klást jednotlivým zaměstnancům otázky. Přitom jsou zaměstnanci úřadů povinni na žádost veřejného ochránce práv a v jím stanovených lhůtách zejména poskytovat veřejnému ochránci práv informace a vysvětlení, předložit mu spisy a jiné písemnosti a písemně sdělit stanovisko ke skutkovým otázkám. Pro účely šetření veřejného ochránce práv také na jeho žádost osoba k tomu oprávněná podle zvláštního zákona zproští jednotlivé zaměstnance úřadu povinnosti mlčenlivosti.

Přitom platí, že veškeré státní orgány a osoby vykonávající veřejnou správu jsou v mezích své působnosti povinny poskytovat ochránci při šetření pomoc, kterou si vyžádá.<sup>236</sup>

Pokud veřejný ochránce práv na základě výsledků šetření shledá ze strany úřadu (správního orgánu) pochybení, nejprve jej vyzve, aby se k jeho zjištěním do 30 dnů vyjádřil. Úřad (správní orgán) může veřejnému ochránci práv sdělit, že provedl nebo v současné době stále ještě provádí opatření k nápravě a veřejný ochránce práv může tato opatření shledat jako dostatečná. V tom případě vyrozumí stěžovatele a úřad.<sup>237</sup>

Pokud se úřad (správní orgán) k výzvě veřejného ochránce práv nevyjádří nebo tento shledá přijatá či přijímaná opatření jako nedostatečná, opět o tom vyrozumí

---

<sup>235</sup> Viz § 10 a § 11 zákona o VOP.

<sup>236</sup> Viz § 16 zákona o VOP.

<sup>237</sup> Viz § 18 odst. 1 a odst. 2 zákona o VOP.

stěžovatele a dotčený úřad, přičemž součástí tohoto jeho stanoviska bude návrh opatření k nápravě.<sup>238</sup>

Opatřeními k nápravě mohou být (i) zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí, úkonu nebo postupu úřadu, lze-li je zahájit z úřední moci, (ii) provedení úkonů k odstranění nečinnosti, (iii) zahájení disciplinárního nebo obdobného řízení, (iv) zahájení stíhání pro trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt a (v) poskytnutí náhrady škody nebo uplatnění nároku na náhradu škody.<sup>239</sup>

V případě, že dotčený úřad nesdělí do 30 dnů od doručení závěrečného stanoviska veřejnému ochránci práv, jaká opatření k nápravě provedl, vyrozumí veřejný ochránce práv nadřízený úřad, případně vládu, a může taktéž o svých zjištěních informovat veřejnost, a to včetně sdělení jména a příjmení osob oprávněných jednat jménem úřadu.<sup>240</sup>

Informace o jednotlivých případech, u kterých nebylo dosaženo dostatečných opatření k nápravě jsou součástí zprávy, jež veřejný ochránce práv předkládá pravidelně Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky.<sup>241</sup>

Lze shrnout, že ačkoli nejsou závěry veřejného ochránce práv právně závazné a návrh opatření v případě shledání nedostatků má pouze iniciační charakter, názory a doporučení veřejného ochránce práv požívají v klasických evropských demokraciích značné autority a většinou bývají bez námitek akceptovány.<sup>242</sup>

---

<sup>238</sup> Viz § 18 odst. 2 zákona o VOP.

<sup>239</sup> Viz § 19 zákona o VOP.

<sup>240</sup> Viz § 20 zákona o VOP.

<sup>241</sup> Viz § 24 odst. 1 písm. b) zákona o VOP.

<sup>242</sup> Sládeček, V. Veřejný ochránce práv: Česká varianta ombudsmana skutečností. *Právní rozhledy*, č. 8/2001, s. 351-359.



## 7 Rakouská právní úprava

Rakousko je demokratickou republikou. Základním zákonem rakouské právní úpravy je Spolkový ústavní zákon č. 1/1930, ve znění pozdějších předpisů (*Bundes-Verfassungsgesetz*) („**B-VG**“). Dle článku 2 odst. 1 B-VG je Rakousko spolkovým státem, přičemž dle článku 2 odst. 2 B-VG se skládá z devíti spolkových zemí (*Bundesländer*). Tyto spolkové země mohou přijímat vlastní ústavní zákony, které nicméně nesmí být v rozporu s ústavními zákony spolkovými. Zároveň je Rakousko jedním z členů Evropské unie, do které přistoupilo (společně se Švédskem a Finskem) s účinností k 1. 1. 1995. Jak bude podrobněji popsáno níže, skutečnost, že je Rakousko spolkovou zemí a členem Evropské unie jsou stěžejními pro pochopení konceptu ochrany před nečinností správních orgánů tak, jak je pojata v rakouském právním řádu.

Tak je tomu mimo jiné i vzhledem ke skutečnosti, že B-VG přímo princip efektivní právní ochrany, jehož je ochrana před nečinností správních orgánů součástí, sám o sobě nevyjadřuje. Přesto je třeba tento princip v rakouském právním řádu dovozovat z jiných v rámci B-VG zakotvených ústavních zásad, například principu legality, systému dělby moci či systému nezávislého soudního přezkumu.<sup>243</sup> Dále je tuto zásadu nutno respektovat i s ohledem na článek 13 Úmluvy, která je součástí rakouského ústavního práva.<sup>244</sup>

Právo účastníka řízení účinně se bránit proti nečinnosti správního orgánu je potom chápáno jako jeden ze základních a nedílných aspektů efektivní soudní ochrany v rakouském právním řádu.<sup>245</sup>

---

<sup>243</sup> Giera, U., Lachmayer, K. The principle of effective legal protection in Austrian administrative law. In: Szente, Z., Lachmayer, K. *The principle of effective legal protection in administrative law. A European Comparison*. Informa law, Routledge. Abingdon, 2017, s. 76.

<sup>244</sup> Tamtéž.

<sup>245</sup> Tamtéž, s. 85.

## 7.1. Vývoj rakouského správního soudnictví

Základ efektivní právní ochrany v rakouském právním řádu pramení ze základů právního liberalismu majícího počátky v 19. století.<sup>246</sup> V reakci na události revolučního roku 1848 Rakouského císařství byl v roce 1876 ustanoven nový Správní soud, který představoval nový systém kontroly veřejné moci ze strany moci soudní<sup>247</sup>.

Po první světové válce a vzniku demokratické rakouské První republiky musela rakouská právní úprava, ostatně jako mnoho jiných evropských, reflektovat aktuální poválečnou situaci. To vyústilo k přijetí mnoha stěžejních právních předpisů, z nichž mnoho (ač s četnými novelizacemi) zůstalo v účinnosti až do současnosti. Jedním z těchto zákonů bylo právě i B-VG. To nabylo účinnosti k 1. 10. 1920 jako *Gesetz vom 1. Oktober 1920, womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird (Bundes-Verfassungsgesetz)*.

Jedním z kroků, ke kterým mimo jiné v souvislosti s revitalizací rakouského právního řádu po první světové válce zákonodárce přistoupil, bylo zavedení nové soudní soustavy. V jejím čele stály tři nejvyšší soudy, a to Ústavní soud (*Verfassungsgerichtshof*), Správní soud (*Verwaltungsgerichtshof*) a Nejvyšší soud (*Oberster Gerichtshof*). Vzhledem k tomu, že každý z těchto soudů zajišťoval nejvyšší článek soudní soustavy v rozdílné oblasti práva, neexistovaly mezi nimi žádné vztahy nadřízenosti a podřízenosti.<sup>248</sup>

V roce 1920 byly taktéž přijaty čtyři nové zákony tvořící základ rakouského správního práva procesního, a to (i) uvozovací zákon k zákonům o správním řízení (*Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen; EGVG*) (jde o uvozovací zákon právě ke třem zbylým nově přijímaným zákonům), (ii) zákon o obecném správním řízení, někdy překládaný i jako obecný správní řád (*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz; AVG*), o kterém bude podrobněji poreferováno níže

---

<sup>246</sup> Giera, U., Lachmayer, K. The principle of effective legal protection in Austrian administrative law. In: Szente, Z., Lachmayer, K. *The principle of effective legal protection in administrative law. A FEuropean Comparison*. Informa law, Routledge. Abingdon, 2017, s. 73.

<sup>247</sup> Tamtéž, s. 74.

<sup>248</sup> Tamtéž, s. 77.

v rámci této kapitoly, (iii) zákon o správním trestání (*Verwaltungsstrafgesetz; VStG*) a (iv) zákon o správní exekuci (*Verwaltungsvollstreckungsgesetz; VVG*)<sup>249</sup>.

Právní ochrana v oblasti správního řízení zůstala v gesci Správního soudu a Ústavního soudu i po druhé světové válce. Ochranu před postupem prvostupňového správního orgánu stále zajišťovaly správní orgány jim nadřizené. Až po bezvýsledném vyčerpání tohoto prostředku ochrany bylo možno obrátit se na Správní soud. Významným mezníkem v oblasti právní ochrany práv účastníků ve správním řízení bylo přistoupení k Úmluvě, ke které Rakousko přistoupilo v roce 1958.<sup>250</sup>

V reakci na čl. 6 Úmluvy přistoupilo Rakousko k reformě svého správního soudnictví. V roce 1989 zavedlo do svého právního řádu institut tzv. nezávislých správních senátů (*Unabhängige Verwaltungssenate*)<sup>251</sup>. Ty posílily roli soudní kontroly činnosti správních orgánů tak, aby vyhovovala požadavkům čl. 6 Úmluvy. Ačkoli totiž formálně spadaly do moci výkonné, model jejich fungování byl nastaven takovým způsobem, aby mohl zajišťovat dostatečnou nezávislost na jiných orgánech moci výkonné, a kontrola z jejich strany tak mohla splňovat požadavek nezávislosti ve smyslu článku 6 Úmluvy.<sup>252</sup>

K 1. 1. 2014 došlo k významné reformě rakouského správního soudnictví. V rámci správních soudů prvního stupně byl zaveden takzvaný *9+2-Modell*. V rámci tohoto modelu byl zaveden pro každou z 9 spolkových zemí jeden zemský správní soud (*Landesverwaltungsgerichte*) fungující jako správní soud první instance a dále dva

---

<sup>249</sup> Pouperová, O., Tomoszková, V. Správní řízení v Rakousku. In Horáková, M., Tomoszková, V. a kol.: *Správní řízení v zemích EU. I. Rakousko, Polsko, Slovensko, Maďarsko*. Praha: Linde Praha, a.s., 2011, s. 49.

<sup>250</sup> Giera, U., Lachmayer, K. The principle of effective legal protection in Austrian administrative law. In: Szente, Z., Lachmayer, K. *The principle of effective legal protection in administrative law. A European Comparison*. Informa law, Routledge. Abingdon, 2017, s. 71.

<sup>251</sup> Pouperová, O., Tomoszková, V. Správní řízení v Rakousku. In Horáková, M., Tomoszková, V. a kol.: *Správní řízení v zemích EU. I. Rakousko, Polsko, Slovensko, Maďarsko*. Praha: Linde Praha, a.s., 2011, s. 55.

<sup>252</sup> Giera, U., Lachmayer, K. The principle of effective legal protection in Austrian administrative law. In: Szente, Z., Lachmayer, K. *The principle of effective legal protection in administrative law. A European Comparison*. Informa law, Routledge. Abingdon, 2017, s. 71.

spolkové správní soudy, Spolkový správní soud (*Bundesverwaltungsgericht*) a Spolkový finanční soud (*Bundesfinanzgericht*), s příslušností pro celou republiku.<sup>253</sup>

Daná reforma zavedením nové soudní soustavy a přerozdělením pravomocí jednotlivých soudů významným způsobem přesunula výkon dozoru nad zákonností činnosti správních orgánů ze Správního soudu na zemské správní soudy jako správní soudy první instance.<sup>254</sup>

Do roku 2014 nabízel rakouský právní řád účastníkům správního řízení užití tzv. devolučního návrhu. Až po jeho vyčerpání se účastník mohl obrátit podle povahy věci buďto na Ústavní soud nebo na Správní soud. Od roku 2014 byla ovšem role nadřízených správních orgánů v takových případech omezena a rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutí či postupu správních orgánů bylo přesunuto do pravomoci zemských správních soudů.<sup>255</sup> Správní soud tedy v současné době zejména vykonává dohled nad zákonností rozhodování instančně podřízených správních soudů a dbá na sjednocování judikatury.<sup>256</sup>

Podle čl. 130 odst. 1 B-VG přitom platí, že správní soudy první instance jsou příslušné k rozhodování o stížnostech (i) proti nezákonnému rozhodnutí správního orgánu, (ii) proti porušení práv v důsledku nezákonného příkazu nebo donucení (který má povahu jiného správního aktu) a (iii) při porušení povinnosti správního orgánu vydat rozhodnutí.

Mezi další pravomoci správních soudů patří podle čl. 130 odst. 3 B-VG rozhodovat o (iv) stížnostech týkajících se nezákonnosti postupu správního orgánu při vymáhání práva, (v) stížnostech proti nezákonnému postupu zadavatele při zadávání

---

<sup>253</sup> Parlament Österreich. *PARLAMENTSKORRESPONDENZ NR. 393 VOM 15.05.2012.Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit passiert Nationalrat einstimmig. Reform bringt Abschaffung von rund 120 Sonderbehörden.* [cit. 2023-11-01].

Dostupné z: [https://www.parlament.gv.at/aktuelles/pk/jahr\\_2012/pk0393](https://www.parlament.gv.at/aktuelles/pk/jahr_2012/pk0393).

<sup>254</sup> Giera, U., Lachmayer, K. The principle of effective legal protection in Austrian administrative law. In: Szente, Z., Lachmayer, K. *The principle of effective legal protection in administrative law. A European Comparison.* Informa law, Routledge. Abingdon, 2017, s. 86.

<sup>255</sup> Tamtéž.

<sup>256</sup> Tamtéž, s. 75.

veřejných zakázek, (vi) služebněprávních sporech zaměstnanců veřejné správy a (vii) stížnostech, sporech nebo návrzích týkajících se jiných záležitostí.

## 7.2. Právní úprava ochrany před nečinností do 1. 1. 2014

Do reformy správního soudnictví v roce 2014 byla v rakouském právním řádu ochrana proti nečinnosti správních orgánů poskytována na základě zákona o obecném správním řízení, který je někdy překládáný i jako obecný správní řád (*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 – AVG, BGBl. Nr. 51/1991 (WV)*) („AVG“).

Dle ustanovení § 73 odst. 1 AVG platilo, že správní orgán byl povinen o podáních účastníku rozhodovat bez zbytečného odkladu, nejdéle však do šesti měsíců od jejich doručení<sup>257</sup>. Opět tedy můžeme pozorovat, stejně jako v případě české právní úpravy, že i úprava rakouská stanovovala primární povinnost správního orgánu postupovat *bez zbytečného odkladu*. Na rozdíl od české právní úpravy byla ovšem nejzazší lhůta pro vydání rozhodnutí 6 měsíců, tedy podstatně delší než v našem právním řádu.

Odstavec 2 tohoto ustanovení pak upravoval tzv. devoluční návrh (*Devolutionsantrag*). Tento institut spočíval v právu účastníka řízení bránit se proti nezákonné nečinnosti prvostupňového orgánu v případě uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí podáním písemného návrhu nadřízenému správnímu orgánu. V případě, že tak účastník učinil, přešla v dané konkrétní věci příslušnost k rozhodování na nadřízený správní orgán, který byl povinen rozhodnout.

Nadřízený správní orgán byl oprávněn návrh odmítnout pouze v případě, že nedodržení lhůty k vydání rozhodnutí nebylo způsobeno chybou či opomenutím ze strany prvostupňového správního orgánu. V ostatních případech počala nadřízenému správnímu orgánu běžet v okamžiku doručení návrhu lhůta podle § 73 odst. 1 AVG.

V případě rakouské právní úpravy šlo tak podle níže (viz podkapitulu 9.1. této diplomové práce) uvedeného dělení o úpravu devoluce *ex negotiae*. Problematickou

---

<sup>257</sup> Gruber, G. Administrative procedure. In: Federal Chancellery (editor). *Public Administration in Austria*. FB, Rechtswiss. Universität Wien, Österreich, 1992, s. 186 – 187.

se jeví skutečnost, že rakouský právní řád, jak již bylo uvedeno výše, obecně určoval lhůtu pro rozhodnutí prvostupňového správního orgánu na 6 měsíců. Tato úprava tedy nedávala prostor pro reflektování individuálních okolností jednotlivých případů, respektive skutečnosti, že pro složité případy (například povolení velkého developerského projektu či stavební povolení navazující na architektonickou soutěž) je taková lhůta velmi často naprosto nedostačující. Naopak v jednoduchých věcech spíše administrativního charakteru byla tato lhůta na úkor účastníka správního řízení určena jako nepřiměřeně dlouhá.

Je sice pravdou, že dle § 73 AVG byl druhostupňový správní orgán oprávněn devoluční návrh odmítnout v situaci, kdy nevydání rozhodnutí v zákonné lhůtě nebylo způsobeno vinou orgánu prvostupňového. Lze si ovšem bez větších potíží představit, že odůvodnění této skutečnosti představovalo pro správní orgány další, a nikoli bezvýznamné, administrativní zatížení.

### **7.3. Právní úprava ochrany před nečinností od 1. 1. 2014**

Jak již bylo naznačeno výše, od 1. 1. 2014 dostala úprava správního soudnictví v Rakousku zásadních změn. Ty přenesly stěžejní roli nad dohledem vůči činnosti veřejné správy ze Správního soudu na správní soudy první instance. Tato úprava měla vzor v úpravě německé.<sup>258</sup>

Nová právní úprava obsažená v § 8 zákona o správním řízení (*Bundesgesetz über das Verfahren der Verwaltungsgerichte (Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz – VwGVG)*) dává účastníkovi řízení v případě, že správní orgán nerozhodne bezodkladně, nejdéle však do šesti měsíců, možnost obrátit se na příslušný zemský správní soud. Tak může účastník učinit prostřednictvím žádosti o prohlášení, že byla správním orgánem porušena povinnost vydat rozhodnutí v zákonné lhůtě (*Säumnisbeschwerde*). Příslušný zemský správní soud je poté povinen ve věci sám rozhodnout.

---

<sup>258</sup> Giera, U., Lachmayer, K. The principle of effective legal protection in Austrian administrative law. In: Szente, Z., Lachmayer, K. *The principle of effective legal protection in administrative law. A European Comparison*. Informa law, Routledge. Abingdon, 2017, s. 75.

V případě, že tak zemský správní soud neučiní do šesti měsíců, je účastník řízení oprávněn obrátit se na Správní soud. Ten je podle zákona o Správním soudu (*Verwaltungsgerichtshofgesetz, 1985 – VwGG*) povinen přijímat tzv. žádosti o určení lhůty (*Fristsetzungsantrag*). Tento institut upravuje § 38 zákona o Správním soudu. Dle § 38 odst. 4 je poté Správním soudem zemskému správnímu soudu stanovena povinnost vydat do tří měsíců požadované rozhodnutí. Následně je povinen zaslat Správnímu soudu opis, stejnopis nebo kopii vydaného rozhodnutí, případně odůvodnit, proč k porušení povinnosti vydat rozhodnutí v zákonné lhůtě nedošlo. Tříměsíční lhůta může být za předpokladu, že zemský správní soud prokáže existenci okolností, které znemožňují vydání rozhodnutí v této lhůtě prodloužena, vždy však pouze jednou.

Jako problematická se v rámci této úpravy jeví zejména skutečnost, že v případě, kdy prvostupňový soud nevydá předmětné rozhodnutí ani ve lhůtě určené Správním soudem, správní právo již nenabízí další nástroje, kterými by se účastník řízení mohl jeho vydání domáhat.<sup>259</sup>

Dále je také nutno dodat, že tímto postupem se lze domáhat pouze vydání správního aktu. Tato ochrana před nečinností správních orgánů se tedy nevztahuje například na nečinnost správního orgánu při žádosti o učinění neregulativního úkonu, například ve formě žádosti o informace. V takovýchto případech nemá žadatel žádnou možnost domáhat se vyslovení porušení povinnosti správního orgánu učinit daný úkon ve stanovené lhůtě.<sup>260</sup>

Nutno ovšem podotknout, že se v judikatuře rakouských správních soudů ustálil názor, že ve výjimečných, zvláště kvalifikovaných případech je možné tuto úpravu ochrany před nečinností využít i v případech, kdy je příslušný orgán nečinný ve vztahu k reálnému aktu. Literatura jako příklad uvádí například situaci, kdy by volební komise odmítla řádně přijmout obálku s volebním lístkem (respektive zamezila voliči její vhození do volební urny) nebo příslušný správní orgán nedůvodně nevyhověl žádosti,

---

<sup>259</sup> Giera, U., Lachmayer, K. The principle of effective legal protection in Austrian administrative law. In: Szente, Z., Lachmayer, K. *The principle of effective legal protection in administrative law. A European Comparison*. Informa law, Routledge. Abingdon, 2017, str. 86.

<sup>260</sup> Tamtéž.

jíž se dotčená osoba nedomáhá vydání správního aktu.<sup>261</sup> Otázkou ovšem samozřejmě zůstává, zda by využití prostředku ochrany před nečinností v takových případech vzhledem k délce lhůt pro jejich vyřízení nepostrádalo smysl.

Obdobně jako v českém právním řádu má případně účastník správního řízení možnost obrátit se se svou stížností na ombudsmana (*Volksanwaltschaft*). Tento nezávislý institut je ústavně zakotven v člancích 148a-148j B-VG. Na zákonné úrovni je pak institut ombudsmana upraven zejména zákonem o úřadu ombudsmana (*Volksanwaltschaftsgesetz 1982 – VolksanwG*) upravujícím organizaci tohoto úřadu a řízení před ním, a dále pak jednacím řádem (*Geschäftsordnung*).

Na ombudsmana se dle článku 148a odst. 1 B-VG může obrátit každý, kdo bezvysledně vyčerpal opravné prostředky dostupné ve své věci a tvrdí, že mu (ne) činností správního orgánu byla způsobena újma na jeho právech.

Ačkoli je úřad ombudsmana oprávněn provádět vyšetřování a správní orgán má dle § 6 zákona o úřadu ombudsmana povinnost svůj postup odůvodnit, nemůže úřad ombudsmana stejně jako v české právní úpravě autoritativně udělit povinnost případný nezákonný postup napravit.

---

<sup>261</sup> Rauscher, B. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Institut für Staat-und Verwaltungsrecht, Universität Wien, Österreich. Verlag Österreich GmbH, Wien. 6. vydání, 2021, s. 381.



## 8 Slovenská právní úprava

Ústavní základ ochrany před nečinností ve slovenském právním řádu nacházíme v článku 48 odst. 2 ústavního zákona č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky („**Ústava Slovenské republiky**“). Dle něj platí, že *„Každý má právo, aby sa jeho vec verejne prerokovala bez zbytočných prietahov a v jeho prítomnosti a aby sa mohol vyjadriť ku všetkým vykonávaným dôkazom. Verejnosť možno vylúčiť len v prípadoch ustanovených zákonom.“*. Toto právo je zakotveno do sedmého oddílu Ústavy Slovenské republiky, upravujícího právo na soudní a jinou právní ochranu.

Dále na ústavní úrovni upravuje čl. 38 odst. 2 ústavního zákona č. 23/1991 Zb., ústavný zákon, ktorým sa uvádza LISTINA ZÁKLADNÝCH PRÁV A SLOBÔD jako ústavný zákon Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky („**Listina Slovenské republiky**“) právo na projednání věci bez zbytečných průtahů, když stanoví, že *„Každý má právo, aby jeho vec bola prerokovaná verejne, bez zbytočných prietahov a v jeho prítomnosti a aby sa mohol vyjadriť ku všetkým vykonávaným dôkazom. Verejnosť možno vylúčiť iba v prípadoch ustanovených zákonom.“*.

Zajímavostí je, že právě čl. 48 odst. 2 Ústavy Slovenské republiky je v praxi jedním z nejčastěji porušovaných ústavních článků.<sup>262</sup>

Zákonná úprava správního řízení je pak zakotvena v zákoně č. 71/1967 Zb., zákon o správnom konaní (správny poriadok) („**správny poriadok**“). Dle § 3 odst. 4 tohoto zákona platí mimo jiné, že správní orgány jsou povinny se svědomitě a zodpovědně zabývat každou věcí, jež je předmětem správního řízení, a vyřídit ji včas a bez zbytečných průtahů, a to za použití nejvhodnějších možných prostředků, které povedou ke správnému vyřízení dané věci.

Lhůtu pro rozhodnutí správních orgánů stanoví § 49 správného poriadku v jednoduchých věcech jako bezodkladnou (a to zejména v případech,

---

<sup>262</sup> Horvat, M., Magurová, H. Ústavnoprávne základy proti nečinnosti verejnej správy v Slovenskej republike. In Kadečka, S. a kol. (eds). *Nečinnost ve veřejné správě*. Sborník z mezinárodní konference. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012, s. 64 – 73.

kdy lze rozhodnout na základě podkladů předložených účastníkem), v ostatních případech pak na 30 dnů od počátku řízení. Ve zvláště složitých případech je pak správní orgán dle § 49 odst. 2 povinen rozhodnout do 60 dnů, přičemž v případě potřeby může tuto lhůtu nadřízený správní orgán přiměřeně prodloužit. Pokud není správní orgán schopen rozhodnout ve lhůtě 30, případně 60 dnů, je povinen o tom vyrozumět účastníka řízení, a to včetně uvedení důvodů pro nedodržení této lhůty.

Opatření proti nečinnosti prvostupňového správního orgánu pak obsahuje § 50 správneho poriadku, který stanoví, že v případech, kdy (i) prvostupňový správní orgán buď nezačal řízení vůbec nebo řízení sice zahájil, ale ve stanovené lhůtě nerozhodl, nadřízený správní orgán<sup>263</sup> ve věci rozhodne sám. Tento postup se uplatní, pokud (ii) to dovoluje povaha věci a (iii) zároveň nelze nápravy dosáhnout jiným způsobem.

Slovenský správny poriadok tedy v § 50 zavádí jediné opatření proti nečinnosti prvostupňového správního orgánu, a tím je atrakce. Nutno dodat, že pro její uplatnění musí být podmínky vypočtené výše pod (i) – (iii) splněny kumulativně. Přitom toto ustanovení je při naplnění daných podmínek a při aplikaci ústavně konformního výkladu ustanovením kogentním, a nadřízený správní orgán má tedy povinnost věc převzít a rozhodnout namísto nečinného správního orgánu prvostupňového.<sup>264</sup> Právní úprava atrakce tak, jak je zakotvena ve slovenském právním řádu tak může připomínat devoluci *ex lege* (srov. podkapitulu 9.1. této diplomové práce).

Ačkoli správny poriadok upravuje pouze atrakci, dle mého názoru lze navíc výše popsaný postup dle § 49 odst. 2 tohoto zákona porovnat s prolongací ve smyslu § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu.

Ochrana proti nezákonné nečinnosti na úrovni správního soudnictví je ve slovenském právním řádu poskytována na základě zákona č. 162/2015 Z. z.,

---

<sup>263</sup> Respektive správní orgán, který by byl jinak oprávněn rozhodnout o odvolání.

<sup>264</sup> Horvat, M., Magurová, H. Ústavnoprávní základy proti nečinnosti veřejné správy v Slovenskej republike. In Kadečka, S. a kol. (eds). *Nečinnost ve veřejné správě*. Sborník z mezinárodní konference. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012, s. 64 – 73.

Správny súdny poriadok („**Správny súdny poriadok**“). Dle § 2 odst. 2 tohoto zákona se každý, kdo tvrdí, že byla jeho práva nebo právem chráněné zájmy porušeny nebo přímo dotknuty nečinností orgánu veřejné správy<sup>265</sup> může (za splnění dalších tímto zákonem stanovených podmínek) obrátit na správní soud a domáhat se u něj ochrany<sup>266</sup> (blíže viz podkapitulu 8.2. této diplomové práce). Na rozdíl od české právní úpravy lze ale dle § 3 odst. 1 písm. d) Správneho súdneho poriadku nečinnostní žalobu podat i v případě, kdy orgán veřejné správy protiprávně nezahájil řízení z moci úřední.

Zároveň je ovšem třeba podotknout, že dle § 3 odst. 1 písm. b) není nečinností orgánu veřejné správy stav, kdy z rozhodnutí či opatření tohoto orgánu vyplývá, z jakých důvodů ve správním řízení dále nekoná a zároveň po vydání rozhodnutí tohoto orgánu veřejné správy nedošlo k podstatné změně okolností. Tuto skutečnost je třeba propojit s povinností správního orgánu podle § 49 odst. 2 správneho poriadku, dle kterého je správní orgán povinen vyrozumět účastníka o skutečnosti, že nebude schopen rozhodnout ve lhůtě.

## **8.1. Stížnost a podnět prokuratuře**

Dvěma možnostmi postupu, jež v českém právním řádu oproti tomu slovenskému v oblasti ochrany před nečinností správních orgánů absentují, jsou (i) podání stížnosti a (ii) podání podnětu prokurátorovi.

Možnost podat výše zmíněnou stížnost vyplývá ze zákona č. 9/2010 Z. z., zákon o sťažnostiach („**zákon o stížnostech**“). Ustanovení § 3 odst. 1 písm. a) tohoto zákona deklaruje možnost každého, kdo se domnívá, že bylo činností či nečinností orgánu veřejné správy zasaženo do jeho práv nebo právem chráněným zájmů, domáhat se ochrany těchto svých práv či zájmů prostřednictvím podání stížnosti. Tuto stížnost

---

<sup>265</sup> A dále i rozhodnutím orgánu veřejné správy, opatřením orgánu veřejné správy nebo jiným zásahem veřejné správy.

<sup>266</sup> Přitom nečinností orgánu veřejné správy se dle § 3 odst. 1 písm. d) Správneho súdneho poriadku rozumí situace, kdy orgán veřejné správy buď v rozporu se svými zákonnými povinnostmi nepokračuje v již započatém správním řízení nebo situace, kdy orgán veřejné správy v rozporu se svými zákonnými povinnostmi nezahájil z úřední povinnosti správní řízení.

je dle § 13 odst. 1 příslušný orgán<sup>267</sup> povinen vyřídit do 60 dnů. Přitom § 18 odst. 1 zákona o stížnostech přímo uvádí, že prošetřování stížností dle tohoto zákona představuje jednu z forem kontrolní činnosti veřejné správy. Jejím prostřednictvím se přitom prošetřuje skutečný stav věci a jeho soulad a případný rozpor s obecně závaznými předpisy. Postup vybavování stížností musí mít příslušné orgány veřejné správy upraveny vnitřním předpisem.<sup>268</sup>

Příslušný orgán je povinen stížnost prošetřit, přičemž stížnost je dle § 20 odst. 1 zákona o stížnostech vyřízena odesláním písemného oznámení o výsledku šetření stěžovateli. Toto oznámení musí obsahovat i odůvodnění výsledku šetření.

V případě, že příslušný orgán shledá stížnost jako opodstatněnou, uloží pochybivšímu správnímu orgánu některou (nebo kumulativně více) z povinností podle § 19 odst. 1 písm. i) zákona o stížnostech. V případě, kdy je zjištěn nezákonný postup správního orgánu je totiž vedoucím tohoto orgánu (nebo jím zplnomocněnému zástupci) ve lhůtě určené správním orgánem, jež stížnost prošetřoval, uloženo, aby (i) přijal opatření k odstranění zjištěných nedostatků a příčin jejich vzniku, (ii) určil osobu, jež je zodpovědná za tyto vzniklé nedostatky, (iii) předložil orgánu, který stížnost prošetřoval přijatá opatření, (iv) předložil orgánu, který stížnost prošetřoval zprávu o splnění těchto opatření a o uplatnění prostředků právní odpovědnosti vůči odpovědné úřední osobě a (v) v případě, že stěžovatel nepožádal o utajení své identity<sup>269</sup>, oznámit tomuto stěžovateli opatření, jež byla ve věci přijata. Pokud byla totožnost stěžovatele utajena, jsou mu přijatá opatření oznámena prostřednictvím orgánu veřejné správy, jež byl příslušný k vyřízení podané stížnosti.

---

<sup>267</sup> Příslušným orgánem je dle § 11 odst. 1 orgán veřejné správy, do jehož působnosti spadá činnost (nečinnost), o níž se stěžovatel domnívá, že jí byla porušena jeho práva nebo právem chráněné zájmy.

<sup>268</sup> Viz § 11 odst. 1 zákona o stížnostech.

<sup>269</sup> Stěžovatel může podle § 8 odst. 1 zákona o stížnostech požádat ve vztahu k prošetřování stížnosti o utajení své identity. V takovém případě je orgán veřejné správy povinen tomuto požadavku stěžovatele vyhovět a jeho totožnost utajit. Příslušný orgán může utajit totožnost stěžovatele i v případě kdy je to v zájmu vyřízení stížnosti. Pokud je totožnost stěžovatele utajena, je při vyřizování stížnosti používán její opis nebo, pokud je to možné, její kopie bez uvedení identifikačních údajů stěžovatele. Každý, komu je totožnost stěžovatele známá je dle § 8 odst. 1 zákona o stížnostech povinen o této skutečnosti zachovávat mlčenlivost.

Jak bude v kontextu českého právního řádu naznačeno níže (viz kapitolu 9.3. této diplomové práce), úprava stížnosti podle § 175 správního řádu je v oblasti ochrany před nečinností správních orgánů z důvodu její subsidiarity nedostatečná. Oproti tomu slovenská právní úprava zákona o stížnostech by dle mého názoru mohla představovat pro českého zákonodárce jistou inspiraci.

Další možností ochrany účastníka správního řízení v případě nečinnosti správního orgánu (orgánu veřejné správy) je pak podnět prokurátorovi. Slovenská prokuratura chrání dle čl. 149 Ústavy Slovenské republiky práva a právem chráněné zájmy fyzických a právnických osob. Dle § 3 odst. 2 zákona č. 153/2001 Z. z., zákon o prokuratuře („**zákon o prokuratuře**“) pak platí, že prokuratura je povinna ve veřejném zájmu uplatňovat opatření působící k předcházení porušování zákonnosti, zjištění a odstranění jejího porušení a na obnovu porušených práv a vyvození odpovědnosti za jejich porušení. Při této činnosti je prokuratura povinna postupovat tak, aby byla bez jakýchkoli jiných vlivů zabezpečena důsledná, účinná a rychlá ochrana práv a právem chráněných zájmů fyzických a právnických osob i státu.

Podle § 31 odst. 1 ve spojení s odst. 2 zákona o prokuratuře přijímá prokurátor podněty k přijetí opatření směřujících k odstranění zjištěných porušení zákona (v případě, kdy k přijetí těchto opatření nejsou podle zvláštního zákona příslušné jiné orgány). Prokurátor disponuje působností ve věci dozoru postupů orgánů veřejné správy, a to včetně jejich nečinnosti.<sup>270</sup>

Takový podnět musí dle § 32 odst. 2 zákona o prokuratuře (i) obsahovat informaci, komu je určený, (ii) které věci se týká, (iii) kdo ho podává, (iv) proti komu směřuje, (v) čeho se podatel domáhá a (vi) musí být odůvodněn. Podnět dále musí být datován a podepsán<sup>271</sup>.

V případě, že prokurátor podnět shledá důvodným a zjistí nečinnost dotčeného orgánu, podá tomuto orgánu dle § 28 odst. 1 zákona o prokuratuře upozornění, ve kterém uvede i přesné označení ustanovení zákona nebo jiného obecně závazného

---

<sup>270</sup> Viz § 21 odst. 3 písm. g) zákona o prokuratuře.

<sup>271</sup> Podatelem samotným nebo jeho zástupcem – viz § 32 odst. 2 zákona o prokuratuře.

předpisu, který byl touto nečinností porušen.<sup>272</sup> Toto upozornění zároveň v případech, kdy je to možné, zašle na vědomí i správnímu orgánu, který je nadřízený správnímu orgánu, jež se nečinnosti dopustil.<sup>273</sup> V případě, že správní orgán zůstane nečinným i po tomto upozornění, je prokurátor oprávněn podat žalobu dle § 45 odst. 2<sup>274</sup> ve spojení s § 244 odst. 2<sup>275</sup> Správneho súdneho poriadku.

## 8.2. Žaloba proti nečinnosti orgánu veřejné správy

Řízení o žalobě proti nečinnosti orgánu veřejné správy upravuje část čtvrtá, hlava první Správneho súdneho poriadku, a to v ustanoveních § 242 až 251.

Stanovení § 242 diferencuje soudní ochranu před nečinností správních orgánů na situace, kdy nastala nečinnost v již zahájeném řízení a situace, kdy k zahájení řízení vůbec nedošlo. Dle prvního odstavce tohoto ustanovení se může žalobce domáhat žalobou proti nečinnosti odstranění nečinnosti orgánu veřejné správy v již započatém správním řízení. Na rozdíl od české právní úpravy dává toto ustanovení žalobci možnost se prostřednictvím nečinnostní žaloby domáhat zároveň i přiměřeného finančního zadostiučinění vzniklého v důsledku této nečinnosti (k tomu viz níže a podkapitolu 9.4. této diplomové práce).

Ustanovení § 242 odst. 2 pak (opět na rozdíl od českého právního řádu) dává prokurátorovi možnost podat žalobu v případě, kdy správní orgán při splnění zákonných podmínek porušil svou povinnost zahájit řízení *ex offio*.

Aktivní žalobní legitimace podle § 244 odst. 1 Správneho súdneho poriadku náleží fyzické nebo právnické osobě, která jako účastník správního řízení neúspěšně vyčerpala stížnost podle zvláštního předpisu (zákona o stížnostech) nebo podnět prokuratuře. Pasivně legitimovaným je dle § 245 orgán veřejné správy, který má dle žalobního

---

<sup>272</sup> Viz § 28 odst. 2 písm. d) zákona o prokuratuře.

<sup>273</sup> Viz § 29 odst. 2 zákona o prokuratuře.

<sup>274</sup> Dle tohoto ustanovení platí, že „Prokurátor je oprávněný podat žalobu proti nečinnosti, ak orgán verejnej správy ostal nečinný aj po upozornení prokurátora.“

<sup>275</sup> Dle ustanovení § 244 odst. 2 Správneho súdneho poriadku platí: „Prokurátor môže podať žalobu podľa § 242, ak orgán verejnej správy zostal nečinný aj po upozornení prokurátora.“

tvrzení (i) povinnost vydat rozhodnutí či opatření, (ii) vykonat úkon či (iii) zahájit řízení *ex offio*.

V rámci aktivní legitimace k podání nečinnostní žaloby jsou oproti české právní úpravě odlišné především skutečnosti, že (i) k žalobě fyzické či právnické osoby nebo dotčené („*zainteresovanej*“) veřejnosti<sup>276</sup> musí být připojeno oznámení o výsledku šetření o stížnosti podle zákona o stížnostech nebo vyřízení podnětu podaného prokurátorovi<sup>277</sup>, (ii) prokurátor je aktivně legitimovaným k podání nečinnostní žaloby, pokud orgán veřejné správy setrval v nečinnosti i po jeho upozornění<sup>278</sup> a (iii) dotčená veřejnost má možnost podat tuto žalobu v situaci, kdy je orgán veřejné správy nečinný ve správním řízení ve věcech životního prostředí a současně tento subjekt vyčerpал stížnost podle zvláštního předpisu nebo podnět k prokuratuře<sup>279</sup>.

Pasivně legitimovaným pak podle § 245 Správneho súdneho poriadku může být orgán veřejné správy, který má podle žalobního tvrzení povinnost vydat rozhodnutí nebo opatření, vykonat určitý úkon či zahájit řízení z moci úřední.

V případě, že správní soud shledá žalobu jako důvodnou, uloží dle § 250 Správneho súdneho poriadku usnesením žalovanému správnímu orgánu, aby v jím stanovené lhůtě konal a vydal rozhodnutí, opatření, vykonal požadovaný úkon či zahájil správní řízení *ex offio*. Vydáním tohoto usnesení však soudní řízení není skončeno – správní orgán je povinen doručit soudu v tímto soudem určené lhůtě vydané rozhodnutí, opatření či oznámení o provedení úkonu nebo o zahájení správního řízení *ex offio*. Pro splnění této povinnosti uloží soud přiměřenou lhůtu, ne však delší než tři měsíce.<sup>280</sup>

---

<sup>276</sup> Tou je dle § 42 Správneho súdneho poriadku „*zainteresovaná*“ nebo dotčená veřejnost, jež je určena zvláštním právním předpisem, dle kterého má postavení účastníka ve věcech týkajících se životního prostředí. Dotčená (zainteresovaná) veřejnost je oprávněna podat správní žalobu dle § 6 odst. 2 písm. a), nečinnostní žalobu dle § 6 odst. 2 písm. e), žalobu proti opatření obecné povahy a být účastníkem řízení o správní žalobě – viz § 42 odst. 1 písm. a) – d) Správneho súdneho poriadku.

<sup>277</sup> Viz § 244 odst. 1 Správneho súdneho poriadku.

<sup>278</sup> Viz § 244 odst. 2 Správneho súdneho poriadku.

<sup>279</sup> Viz § 244 odst. 3 Správneho súdneho poriadku.

<sup>280</sup> Viz § 250 odst. 2 Správneho súdneho poriadku.

Jak již bylo naznačeno, v případě důvodnosti žaloby může soud zároveň přiznat žalobci přiměřené finanční zadostiučinění. Toto zadostiučinění je přiznáváno pouze v případě, kdy nelze nemajetkovou újmu způsobenou žalobci nahradit jinak a zároveň by se samotné konstatování porušení práva nejevilo být dostatečným.<sup>281</sup>

Při určení jeho výše přihlédne soud k okolnostem daného případu, zejména pak k celkové délce řízení, složitosti řízení, skutečnosti, zda žalobce nepřispěl ke vzniku průtahů v řízení svým jednáním či zda využil dostupné prostředky k odstranění těchto průtahů, k postupu žalovaného správního orgánu v průběhu řízení a k významu předmětu řízení pro žalobce.<sup>282</sup>

Případně přiznané přiměřené finanční zadostiučinění je dle § 251 odst. 1 Správneho súdneho poriadku splatné do dvou měsíců od právní moci rozhodnutí o jeho přiznání.

---

<sup>281</sup> Viz § 250 odst. 5 Správneho súdneho poriadku.

<sup>282</sup> Viz § 250 odst. 3 a odst. 4 Správneho súdneho poriadku.



## 9 Ochrana před nečinností de lege ferenda

### 9.1. Devoluce

Výše v kapitole 7 této práce je popsána právní úprava ochrany před nečinností v rakouském právním řádu. Úprava této problematiky prošla v roce 2014 naprosto zásadními změnami. Původní právní úprava se zakládala na tzv. *Devolutionsantrag*, neboli devolučním návrhu. Ten ve zkratce spočíval v možnosti účastníka správního řízení dotčeného nezákonnou nečinností správního orgánu zaslat nadřízenému správnímu orgánu návrh na přijetí tohoto opatření proti nečinnosti. Na nadřízený správní orgán pak přešla příslušnost pro rozhodnutí v dané věci a počala mu běžet lhůta pro vydání rozhodnutí ve stejné délce, jakou měl pro jeho vydání k dispozici prvoinstanční správní orgán.

Právě zavedení devoluce do českého právního řádu může být diskutováno jako jeden z nástrojů, který by mohl zefektivnit ochranu před nečinností podle českého právního řádu. Je třeba podotknout, že ačkoli institut devoluce vykazuje značnou řadu podobností s institutem atrakce tak, jak je upravena v českém právním řádu, vykazuje jednu naprosto stěžejní odlišnost. Naše právní úprava atrakce podle § 80 odst. 4 písm. b) správního řádu spočívá ve skutečnosti, že nadřízený správní orgán má *možnost* usnesením věc převzít a rozhodnout namísto nečinného podřízeného správního orgánu. Oproti tomu, jak již bylo nastíněno výše a v kontextu rakouského právního řádu podrobněji i v kapitole 7 této diplomové práce, v případě rakouské právní úpravy přecházela při splnění zákonných podmínek v rakouské právní úpravě na nadřízený správní orgán bez dalšího povinnost rozhodnout.

Institut devoluce spočívá v tom, že v případě, kdy příslušný prvostupňový správní orgán nerozhodne o dané věci v zákonné lhůtě, dojde k přechodu věcné příslušnosti v konkrétním správním řízení na nadřízený orgán, který je následně povinen věc rozhodnout v prvním stupni.<sup>283</sup>

---

<sup>283</sup> Svoboda, P. Fikce správního aktu, devoluce a podobné právní instituty – recept proti průtahům ve správním řízení? *Správní právo*, č. 5/1999, s. 287.

P. Svoboda podle způsobu právní úpravy devoluce rozlišuje dvě rozdílné situace, a to (i) devoluci *ex lege*, která nastává přímo ze zákona v důsledku uplynutí závazné lhůty pro vydání rozhodnutí, tedy jako důsledek právní události a (ii) devoluci *ex negotiae* nastávající v důsledku skutečnosti, že dotčený účastník po uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí devoluci výslovně uplatní.<sup>284</sup>

Jak bylo již nastíněno, institut devoluce není v současné době v českém právním řádu žádným způsobem zaveden. V minulosti jej ale některé právní předpisy platné na našem území, a to především z oblasti stavebního práva, upravovaly. Jako příklad lze uvést zákon č. 45/1930 Sb. z. a n., o stavebním ruchu, který v § 62 odst. 1 stanovoval stavebním úřadům rozhodnout o „žádosti za povolení stavební“ nejdéle do 14 dnů. V odstavci 2 pak stanovoval, že „Nevydá-li stavební úřad rozhodnutí v předepsané lhůtě, provede řízení a rozhodne s konečnou platností k žádosti strany na náklad obce zemský úřad, který musí zachovati stejnou lhůtu.“<sup>285</sup> Zákon č. 45/1930 Sb. z. a n., o stavebním ruchu tedy dle výše uvedeného dělení obsahoval možnost devoluce *ex negotiae*.

Zavedení devoluce do českého právního řádu by ovšem představovalo komplikovaný a zřejmě ne zcela vhodný nástroj ochrany před nečinností. V první řadě je totiž pro efektivní fungování tohoto institutu zcela stěžejní jasné nastavení lhůt pro rozhodnutí, a to nejen z hlediska jejich délky, ale i počátku. Jak bylo podrobněji rozebráno již v podkapitole 2.1.2. této práce, správní řád pracuje v rámci určení lhůty pro vydání rozhodnutí s neurčitým právním pojmem *bezodkladně*. V takovém případě nelze konec lhůty určit natolik objektivně, aby mohl být případný institut devoluce účinně a efektivně využíván.

Řešením této skutečnosti by teoreticky mohlo být určení obecné, ale pevně stanovené lhůty pro vydání rozhodnutí. Toto řešení se ovšem nejeví jako efektivní, a považuji ho za neproveditelné z důvodu, že nedává prostor pro reflektování individuálních okolností a náročnosti jednotlivých řešených případů.

---

<sup>284</sup> Svoboda, P. Fikce správního aktu, devoluce a podobné právní instituty – recept proti průtahům ve správním řízení? *Správní právo*, č. 5/1999, s. 287.

<sup>285</sup> Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 293.

Například stanovení obecné lhůty v délce 90 dnů by bylo bezesporu například pro vydání stavebního povolení pro výstavbu nového administrativního komplexu naprosto nedostačující. Naopak například v případě žádosti cizince o strpění na území České republiky podle § 78b zákona č. 325/1999 Sb., zákon o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů by vzhledem k účelu institutu strpění v mnoha případech podání takové žádosti začalo postrádat smysl.

Dalším problematickým aspektem spojeným s případným zavedením devoluce by byla situace, kdy by byl nadřízeným správním orgánem ústřední správní úřad. Podle P. Svobody se lze domnívat, že by se poté k ústředním správním úřadům dostávaly případy, u nichž není z důvodu předchozí nečinnosti prvoinstančního správního orgánu dostatečně zjištěn skutkový stav. Ústřední správní úřady ovšem nejsou z povahy věci úřady, které by se na zjišťování skutkového stavu obecně zaměřovaly. Ve spojení se skutečností, že by navíc nebyly schopny dostatečně přihlídnout k místním poměrům by tato úprava podle P. Svobody mohla vést k neblahým důsledkům.<sup>286</sup>

Dle K. Frumarové je devoluce nadto nevhodná i v situacích, kdy jako prvostupňový orgán rozhoduje právě ústřední správní úřad. Problém vidí, podobně jako u situace, kdy by devolucí přešla pravomoc k rozhodnutí na ústřední správní úřad, ve skutečnosti, že vedoucí ústředního správního úřadu by byl při plnění veškerých svých povinností povinen ještě zjišťovat skutkový stav ve věcech, které by na něj přešly devolucí. Dále je v případě vedoucího ústředního správního úřadu rozhodujícího jako orgán prvního stupně problematickou i otázka opravných prostředků, které by proti jeho rozhodnutí v podstatě neexistovaly.<sup>287</sup>

Dalším problematickým bodem při zavedení devoluce je skutečnost, že takováto úprava by dávala prvostupňovým správním orgánům prostor se některými záležitostmi v některých případech vůbec nezabývat, neboli může svádět „*k tomu, aby nižší úřad*

---

<sup>286</sup> Svoboda, P. Fikce správního aktu, devoluce a podobné právní instituty – recept proti průtahům ve správním řízení? *Správní právo*, č. 5/1999, s. 288.

<sup>287</sup> Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 295.

*nic nedělal*<sup>288</sup>. Lze si představit situaci, kdy by prvostupňový orgán nebyl objektivně schopen, například z důvodu abnormálního nápadu nebo naopak z důvodu nemoci náhle významně sníženého počtu úředních osob, všechny věci vyřídit ve stanovené lhůtě. Pak by se devoluce mohla jevit jako prostředek, jakým takovému objektivně přetíženému správnímu orgánu na jednu stranu „odlehčit“, na druhou stranu zajistit, že věci jednotlivých účastníků řízení budou vyřízeny v dost možná kratší lhůtě, než by tomu bylo bez existence devoluce. Na druhou stranu si lze představit i situaci, kdy by se prvostupňové orgány některými kauzami, například z důvodu jeho složitosti, rozhodly nezabývat účelově.

Toto riziko lze dle K. Frumarové zmírnit stanovením odpovědností státu a případně i dalších veřejnoprávních subjektů za škodu způsobenou nečinností, s možností následného regresního postihu konkrétního správního orgánu či konkrétního úředníka, který nečinnost porušením svých povinností způsobil. Další ochranu před zneužitím devoluce pak představuje i disciplinární odpovědnost úředních osob za porušení svých povinností<sup>289</sup>.

## 9.2. Dozorčí stížnost

Dalším prostředkem, který by *de lege ferenda* mohl vést k zefektivnění ochrany účastníků správních řízení před nečinností příslušných správních orgánů je tzv. dozorčí stížnost.

Jde o institut, který již byl v minulosti součástí českého (respektive československého) právního řádu. Tento typ stížnosti byl zaveden například zákonem č. 161/1936 Sb., kterým se mění a doplňují některá ustanovení zákonů o soudní příslušnosti, o občanském řízení soudním, o řízení exekučním a o soudní organizaci, Národního shromáždění, jež nabyly účinnosti dne 1. 8. 1936 a byl zrušen ke dni 1. 1. 1951. Tímto zákonem došlo k novelizaci několika zákonů, kdy zejména z důvodu ochrany informací důležitých pro ochranu státu byl vstup do určitých strategických objektů a výkon určitých úkonů (například exekučních úkonů či ohledání)

---

<sup>288</sup> Hoetzel, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. vydání. Praha: Melantrich, 1937, s. 355.

<sup>289</sup> Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 295.

v nich podmíněn souhlasem či svolením, a to typicky velitele budovy. Při odepření tohoto souhlasu či svolení byla pak přípustná dozorčí stížnost k ministerstvu národní obrany.

Institut dozorčí stížnosti popsal například Emil Hácha následovně: „*T. zv. dozorčí stížnost nemá jiného významu než **upozornění dozorčího úřadu (denunciace)**. V nesčetných nálezech bývalého správního soudu vídeňského i našeho n. s. s. (na př. Boh. adm. 544, 714, 834, 1691 vesměs z r. 1921) opakuje se these, že „právo dozorčí dáno jest úřadům toliko **na ochranu práva objektivního**, pročez stranám nárok na výkon dozorčího práva v jejich individuálním zájmu nepřisluší*”. (...) *Oficiální povaha d-u bývala dříve přehlížena, a zejména starší zákonodárství komunální zařazuje pod sběrný název d. i instanční revisi aktů orgánů komunálních, ačkoli jde o věc podstatně jinou (srov. Herrnritt: „Grundlehren des Verwaltungsrechts“ str. 257). Neboť v tomto institutu poskytuje se procesní nárok na právní ochranu subjektivních práv a zájmů, kdežto d. chce býti garancí zachování objektivní normy.*“<sup>290</sup>.

Že jsou právní závěry týkající se podstaty institutu dozorčí stížnost a dozorových oprávnění nadřízených správních orgánů aktuální i ve vztahu k současné právní úpravě a v rámci současného pojetí dozorových činností vyplývá mimo jiné i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2006, č. j. 1 Afs 56/2004-114. V něm se Nejvyšší správní soud ztotožnil s výše citovanými závěry E. Háchy a odkázal i na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu Boh. A. 9597/1932, dle kterého: „*Dozorčí právo (...) vykonává žalovaný úřad jako část své úřední, citovaným zákonem mu přikázané kompetence k ochraně veřejných zájmů a práva objektivního. Veřejné zájmy mohou arci jíti a často také skutečně jdou souběžně se zájmy soukromými, takže dozorčím zákrokem úřadu, čelícím k ochraně zájmů veřejných, dostane se zároveň ochrany i individuálním zájmům soukromým. Leč tu jde toliko o reflexní účinek takového dozorčího úředního zákroku na prospěch osoby, zúčastněné na věci svým soukromým zájmem. Již z toho, že při výkonu dozorčího práva*

---

<sup>290</sup> Hácha, E. Dozor. *Slovník veřejného práva Československého, svazek I. A až Ch.* Brno: Nakladatelství Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1929, s. 472-480.

*jde o ochranu veřejných zájmů, plyne, že soukromá strana nemůže nikdy uplatňovat nárok na to, aby úřad vykonal dozorčí právo jemu příslušející, neboť ochrana zájmů veřejných náleží toliko úřadu, jak nejvyšší správní soud v četných svých nálezech opětovně již vyslovil a jak konstantně judikuje. Nemá-li strana podle toho vůbec subjektivního právního nároku na to, aby úřad užil svého dozorčího práva, lze jí tím méně přiznati nárok, aby je vykonal v její prospěch určitým, o ní žádaným způsobem (srv. Boh. A 1577/22, 5440/26 aj.). Odepře-li dozorčí úřad vykonati své dozorčí právo, na jehož výkon strana nemá subjektivního právního nároku, pak tímto odepřením nemůže být její subjektivní právo porušeno.“*

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že výkon dozorčího práva slouží k ochraně práva objektivního a je vykováván z moci úřední. Ačkoli při výkonu ochrany objektivního práva může jít zároveň i o ochranu subjektivního práva náležejícího stěžovateli, primárním účelem dozorčí stížnosti je stále právě ochrana práva objektivního. Pokud tedy nadřízený správní orgán neshledá porušení objektivního práva a neaplikuje svá dozorčí oprávnění vedoucí k nápravě, nemůže být tímto postupem daného orgánu zasaženo do subjektivních práv stěžovatele, neboť tento nemá na aplikaci dozorčích oprávnění ze strany nadřízeného správního orgánu nárok.

Přitom pod pojem *dozorčí stížnost* bývá podřazována jak (i) služebně dozorčí stížnost, jejímž předmětem je přezkum osobního chování určitého zaměstnance, tak i (ii) dozorčí stížnost, jejímž prostřednictvím se stěžovatel obrací na nadřízený úřad (správní orgán) s žádostí, aby tento nařídil podřízenému úřadu (správnímu orgánu) výkon či ukončení určité činnosti.<sup>291</sup>

Ačkoli jak již bylo uvedeno, dozorčí stížnost slouží primárně k ochraně objektivního práva, dle mého názoru by mohlo její případné zavedení do českého právního řádu zprostředkovaně posloužit i k ochraně subjektivních práv účastníků správního řízení. Vnímám ji totiž jako jeden z prostředků kontroly zákonnosti činnosti správních orgánů, přičemž právě nezákonným postupem (tzn. i nezákonnou nečinností)

---

<sup>291</sup> Frumarová, K. Stížnosti jako prostředek právní ochrany před nečinností ve veřejné správě. In Kadečka, S. a kol. (eds). *Nečinnost ve veřejné správě*. Sborník z mezinárodní konference. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012, s. 64 – 73.

bývá do subjektivních práv fyzických osob zasahováno, a to způsobem, který může mít v daném případě velice závažné důsledky. Dovolím si tento závěr demonstrovat na následném příkladu.

Dle § 33 odst. 1 písm. a) zákona č. 362/1999 Sb., zákon o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů („**zákon o pobytu cizinců**“) udělí Ministerstvo vnitra vízum za účelem strpění pobytu na území cizinci, kterému brání ve vycestování z území překážka nezávislá na jeho vůli. Tuto překážku může představovat například skutečnost, že cizinci hrozí ve státě, kam má vycestovat mučení či nelidské zacházení<sup>292</sup>. Toto vízum lze dle § 35 prodloužit, přičemž k rozhodnutí o prodloužení má Ministerstvo vnitra dle § 169t odst. 4 lhůtu 30 dnů ode dne podání žádosti. V případě, že Ministerstvo vnitra tuto lhůtu nedodrží a v řízení o žádosti dochází k nedůvodným průtahům, může dojít i k situaci, kdy platnost původního víza cizince vyprší, a ten by tedy následně pobýval na území České republiky bez platného povolení k pobytu. V takovém případě bude cizinec z území České republiky vyhoštěn<sup>293</sup>. Jakkoli nelze předjímat rozhodnutí Ministerstva vnitra o naplnění či nenaplnění podmínek pro prodloužení platnosti víza za účelem strpění, je zjevné, že v případech, kdy byly naplněny podmínky pro jeho prodloužení a Ministerstvo vnitra z důvodu nezákonné nečinnosti o této žádosti včas nerozhodně, má tato nečinnost zásadní dopady. Ačkoli totiž správní vyhoštění znamená „toliko“ povinnost cizince opustit území České republiky, ne tedy primárně povinnost návratu do domovského státu, znamená taková situace pro dotčeného cizince bezesporu

---

<sup>292</sup> Viz důvodová zpráva k zákonu č. 362/1999 Sb., zákon o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů. Sněmovní tisk č. 204/0, vládní návrh zákona o pobytu cizinců na území ČR. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, III. volební období nebo rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. 8. 2022, č. j. 14 A 99/2020-65, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu číslo 11/2022, ročník XX pod číslem 4388/2022: „*V tomto ohledu je také podstatné, že § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, tedy že cizinci ve vycestování z území brání překážka na jeho vůli nezávislá, nelze interpretovat tak, že se jedná pouze o nemožnost cizince překročit hranici České republiky. Jak vyplývá již z důvodové zprávy k zákonu o pobytu cizinců, vízum za účelem strpění pobytu bylo zamýšleno nikoliv jen pro situace, kdy je objektivně vyloučeno vycestování cizince (např. je dlouhodobě upoután na lůžko). Podle důvodové zprávy mělo být vízum udělováno také například, pokud cizinci hrozí ve státě, kam má vycestovat, mučení či nelidské zacházení. V takovém případě cizinec sice vycestovat, ve smyslu překročit hranice Česka, může, ale vycestovat nemůže z důvodu, že by mu v cílovém státě hrozila závažná újma.*“

<sup>293</sup> Ke správnímu vyhoštění viz § 118 a násl. zákona o pobytu cizinců.

zásadní zásah do sféry jeho osobního života (navíc v pochopitelně již tak tíživé životní situaci).

V případě zavedení služebně dozorčí stížnosti by dle mého názoru bylo možno tyto situace (alespoň do jisté míry) eliminovat. Například v případě služebně dozorčí stížnosti, kdy by nad oprávněnou úřední osobou vyřizující konkrétní žádost „visel výstražný prst“ v podobě přezkumu jejího postupu ze strany nadřízeného správního orgánu<sup>294</sup>, mám za to, že hrozba případného služebního postihu má potenciál motivovat oprávněné úřední osoby ke snaze včas vyřídit jim napadlé kauzy.

Minimálně jistou mírou účinnosti by se dle mého názoru mohla vyznačovat i dozorčí stížnost. Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, která je v obdobných situacích nadřízeným správním orgánem Ministerstva vnitra (viz pozn. pod čarou č. 294) totiž dle § 170 b) odst. 2 zákona o pobytu cizinců rozhoduje v tříčlenných senátech, přičemž většina členů senátu musí být odborníky, kteří nepodléhají zařazení v Ministerstvu vnitra. Ačkoli z podstaty věci je pravdou, že jistě nelze vyloučit jisté osobní vazby mezi těmito členy a členy, kteří v Ministerstvu vnitra zařazení jsou nebo jiné skutečnosti, jež by mohly ovlivnit zákonnost rozhodování těchto osob<sup>295</sup>, právní konstrukce počítá s nezávislostí většiny členů senátu na pracovnících ministerstva vnitra. V takovém případě by Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců při přijetí dozorčí stížnosti mohla využít svou možnost přikázat Ministerstvu vnitra, aby ukončilo svou nezákonnou nečinnost, a mohlo by tak dojít k nápravě nezákonného stavu. Institut dozorčí stížnosti by tak opět mohl propívat k eliminaci nezákonných průtahů v řízeních o pobytech cizinců.

Na tomto místě je nutno podotknout, že postup nadřízeného správního orgánu v případě podání dozorčí stížnosti vykazuje vysokou podobnost jako postup v případě uplatnění příkazu podle § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu. U dozorčí stížnosti

---

<sup>294</sup> Nadřízeným správním orgánem Ministerstva vnitra ve věcech, v nichž toto ministerstvo rozhoduje dle zákona o pobytu cizinců jako prvostupňový správní orgán je dle § 170a odst. 1 téhož zákona Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců.

<sup>295</sup> Ostatně s podobnými skutečnostmi pracuje institut podjatosti, kterou lze namítat postupem podle § 14 správního řádu.



by však dle mého názoru bylo vhodné stanovit krátkou lhůtu, ve které by nadřízený správní orgán měl povinnost stížnost vyřídit, a to například 5 dnů.

Ačkoli jsem potencionální účinnost dozorčí a služebně dozorčí stížnosti v českém právním řádu demonstrovala na poměrně specifickém případě, mám za to, že se stejnou účinností by tyto instituty mohly fungovat i obecně v rámci jiných správních řízení.

### **9.3. Ohrazení a procesní stížnost**

Ve vztahu k procesní stížnosti a tzv. ohrazení již v minulosti existovala snaha zakotvit je do správního řádu. Vládní návrh správního řádu předložený Poslanecké sněmovně dne 27. 9. 2001 jako sněmovní tisk 1070/0 („sněmovní tisk 1070/0“)<sup>296</sup> obsahoval návrh právní úpravy ohrazení v § 50 a § 51a návrh právní úpravy procesní stížnosti pak v § 100 a § 101.

Dle § 50 sněmovního tisku 1070/0 se mohli účastníci správního řízení ohradit proti postupu, úkonu, jež je výsledkem správního řízení či proti nečinnosti správního orgánu<sup>297</sup>. Ohrazení muselo splňovat obecné náležitosti podání, a bylo nutné v něm výslovně uvést, co účastník správního řízení správnímu orgánu vytýká. Správní orgán by pak byl povinen toto ohrazení prošetřit v nejkratší možné době, nejdéle ovšem do 15 dnů, přičemž pokud by tuto lhůtu nebylo možné dodržet, byl by správní orgán povinen o této skutečnosti uvědomit nadřízený správní orgán a podatele.

V případě, že by na základě ohrazení byly zjištěny vady postupu příslušného správního orgánu, byl by tento povinen bezodkladně učinit opatření nezbytná k jejich nápravě. Pokud by se podatel domáhal ochrany před postupem správního orgánu prostřednictvím institutu ohrazení opakovaně, bylo dle navrhované právní úpravy podmínkou přípustnosti uvedení nových skutečností, jež v předchozím ohrazení nebyly obsaženy.

---

<sup>296</sup> Sněmovní tisk č. 1070/0, vládní návrh zákona správní řád. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, III. volební období.

<sup>297</sup> Ačkoli sněmovní tisk 1070/0 užívá pojmu „správní úřad“, pro účely této diplomové práce a z důvodu její konzistentnosti budu nadále užívat pojmu „správní orgán“.

Dle důvodové zprávy ke sněmovnímu tisku 1070/0 byl institut ohrazení koncipován jako institut v zásadě neformální, nemající suspenzivní ani devolutivní účinek. Přesto byl dle tohoto návrhu správní orgán povinen tento návrh řádně prošetřit a v případě shledání jeho důvodnosti učinit bezodkladné úkony k nápravě.<sup>298</sup>

Procesní stížnost, jež byla dle § 100 sněmovního tisku 1070/0 taktéž jedním z prostředků ochrany před nečinností správního orgánu, měl účastník řízení možnost podat k odvolacímu správnímu orgánu, který tímto způsobem upozornil na porušení právního předpisu nebo na jiné závažné skutečnosti nasvědčující tomu, že může být porušeno právo nebo právní zájem. Formálními náležitostmi se institut procesní stížnosti neodlišoval od ohrazení.

Procesní stížnost měla být podle tohoto návrhu právní úpravy podávána správnímu orgánu, proti jehož nečinnosti (nebo úkonu) by směřovala, který by měl možnost jí v plném rozsahu vyhovět usnesením. V opačném případě by tento správní orgán postoupil spolu se svým stanoviskem a potřebným spisovým materiálem procesní stížnost nadřízenému (odvolacímu) správnímu orgánu. Nadřízený správní orgán by pak tuto procesní stížnost (i) zamítl jako nedůvodnou, (ii) napadené usnesení v rámci přezkumného řízení zrušil nebo změnil, popřípadě (iii) učinil opatření potřebná k odstranění nečinnosti (nebo jiná potřebná opatření).<sup>299</sup> Po posouzení věci nadřízeným správním orgánem, jež by ve věci vydal vždy usnesení, by byl podřízený správní orgán jeho názorem vázán.

Dle § 101 měl být způsob vyřízení procesní stížnosti podateli oznámen do 30 dnů od jejího doručení příslušnému správnímu orgánu. Pokud by lhůtu nebylo možno dodržet, prodloužila by se o dalších 30 dnů, o čemž měl být podatel vyrozuměn.

Tyto dva instituty měly být dle důvodové zprávy k sněmovnímu tisku 1070/0 projevem zájmu na tom, aby procesní práva účastníků správního řízení (mimo věcí,

---

<sup>298</sup> Důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku 1070/0, vládní návrh zákona správní řád. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, III. volební období. K § 50 až 51.

<sup>299</sup> Další možností postupu nadřízeného správního orgánu dle návrhu tohoto zákona byl přezkum skutečností nasvědčujících tomu, že je v dotčené věci důvod pro přezkumné řízení týkající se správního aktu ve věci, obnovu řízení nebo důvod pro vydání nového správního aktu. Tato možnost postupu ovšem není pro případ podání procesní stížnosti z důvodu nečinnosti správního orgánu relevantní.

jež se týkaly odvolání proti rozhodnutí ve správním řízení) byla stanovena způsobem, který by (i) zajistil plnou informovanost o tom, jakým způsobem bylo ze strany správního orgánu s jejich opravným prostředkem naloženo a zároveň (ii) by reflektoval zásadu procesní ekonomie, a to omezením suspenzivního a devolutivního účinku těchto podání a omezením principu apelace.<sup>300</sup> Tyto prostředky měly být jakýmsi „mezikrokem“ mezi obecnou úpravou stížnosti (neboť stížnost nebyla procesním prostředkem ve správním řízení) a odvoláním proti rozhodnutí ve věci samé.<sup>301</sup>

Oproti ohrazení pak důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku 1070/0 označovala institut procesní stížnosti za prostředek „navýsost formální“, jak se mělo projevat jednak v jeho devolutivním účinku, jednak ve skutečnosti, že jej návrh připouštěl pouze proti usnesení a dále v jiných zákonem stanovených případech.<sup>302</sup>

Obdobným způsobem jako ve sněmovním tisku 1070/0 byl institut ohrazení řešen i v návrhu současného správního řádu. Tento sněmovní tisk upravoval v původním znění institut ohrazení v § 52 a § 53 a procesní stížnost v § 99 a § 100. V § 109 v části nazvané „Ochrana před nečinností“ pak návrh správního řádu výslovně akcentoval možnost účastníka správního řízení bránit se procesní stížností v případě nečinnosti správního orgánu, když uváděl: „*Účastník je po uplynutí lhůt pro vydání správního aktu oprávněn domáhat se procesní stížností, která se podává přímo u nadřízeného správního orgánu, aby tento správní orgán učinil potřebná opatření proti nečinnosti. Opatřeními proti nečinnosti se rozumí zejména přikázání nečinnému správnímu orgánu vydat správní akt ve věci v přiměřené lhůtě, přikázání nečinnému správnímu orgánu učinit potřebná opatření ke zjednání nápravy, převzetí věci nadřízeným orgánem nebo pověření jiného správního orgánu vedením řízení. Procesní stížností se lze domáhat též vydání mezitímního správního aktu nebo správního aktu v části věci. Procesní stížnost musí být vyřízena do 10 dnů.*“.

---

<sup>300</sup> Důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku 1070/0, vládní návrh zákona správní řád. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, III. volební období.

<sup>301</sup> Tamtéž.

<sup>302</sup> Tamtéž.

V důvodové zprávě byla potřeba těchto procesních institutů taktéž odůvodněna v podstatě stejným způsobem jako v případě důvodové zprávy ke sněmovnímu tisku 1070/0.<sup>303</sup>

Ani v tomto případě ovšem instituty procesní stížnosti ani ohrazení nebyly do správního řádu zakotveny. Zástupce navrhovatele (vlády), Stanislav Gross, k této skutečnosti na 27. schůzi Poslanecké sněmovny konané dne 17. února 2004, na níž proběhlo druhé čtení návrhu správního řádu uvedl: „*Další podstatnou změnou je úprava systému opravných prostředků. Namísto původního kritizovaného, zřejmě skutečně pro nepravníky poměrně složitého systému, kdy bylo v návrhu hovořeno a formulováno odvolání, procesní stížnost, ohrazení, tak v nové verzi zůstává již pouze klasické odvolání, a to i v procesních otázkách, které bude doplněno stížností, která vznikla po vzoru úpravy v zákoně o soudech a soudcích.*“<sup>304</sup>.

Tyto dva instituty byly tedy z návrhu správního řádu vypuštěny pro údajnou složitost systému opravných prostředků, který byl z hlediska zákonodárského sboru složitý zejména pro osoby bez právnického vzdělání.

Osobně se neztotožňuji s tímto názorem, když zejména institut ohrazení byl formulován jako neformální prostředek ochrany před nečinností správního orgánu, který měl ovšem zároveň zajistit plnou informovanost podatele o tom, jakým způsobem bylo s jeho podáním naloženo. Jako extenzivní nevnímám v kontextu přijaté obecné úpravy požadavků na podání ve správním řízení ani požadavky na formální podobu těchto podání. V případě, kdy by byla vhodným způsobem upravena lhůta pro vyřízení ohrazení či procesní stížnosti ze strany nadřízeného správního orgánu (například na původně navrhovaných 10 dnů), mám za to, že zavedení těchto dvou

---

<sup>303</sup> Důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku č. 201/0, vládní návrh zákona správní řád. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, IV. volební období vyzdvihovala především potřebu stanovení procesních práv účastníků správních řízení ve věcech, „*kde se nejedná o odvolání proti rozhodnutí ve věci*“ tak, aby byli plně informováni o způsobu vyřízení jimi podaného opravného prostředku ze strany správního orgánu. Přitom ovšem upozorňovala na potřebu vyvěrající ze zásady procesní ekonomie, a to omezení suspenzivního účinku, devolutivního účinku a apelace. Procesní stížnosti přiznávala vyšší intenzitu než stížnosti, na druhou stranu nižší intenzitu než odvolání. Ohrazení taktéž označovala za prostředek *v zásadě neformální*, procesní stížnost pak za prostředek *navýsost formální*, a to ze stejných důvodů jako sněmovní tisk 1070/0.

<sup>304</sup> Stenografický záznam z 27. schůze Poslanecké sněmovny konané dne 17. 2. 2004. [online]. [cit. 2024-03-01]. Dostupný z: <https://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/027schuz/s027159.htm>.

institutů do právního řádu by mohlo být cestou, jak vložit účastníkům správního řízení do rukou nový, potencionálně účinný prostředek ochrany před (nejen) nezákonnou nečinností.

Nyní existující stížnost podle § 175 odst. 1 správního řádu nelze v tomto ohledu označit za relevantní. Stížnost podle § 175 odst. 1 správního řádu dává dotčeným osobám možnost obrátit se na správní orgán se stížností proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu v případě, kdy správní řád neposkytuje jiný prostředek ochrany. Tato stížnost je tedy subsidiárního charakteru, a proto je v případě obrany účastníka správního řízení proti nečinnosti správního orgánu nevyužitelná<sup>305</sup>.

Rozumím úmyslu zákonodárce zjednodušit právní úpravu přijímaného správního řádu, ovšem upustit na tento úkor od zakotvení potencionálně účinných prostředků ochrany účastníků správního řízení nepovažuji za rozumný postup racionálního zákonodárce.

#### **9.4. Přiznání náhrady škody správním soudem**

Prostředkem, který nemá fungovat jako potencionální nástroj prevence nečinnosti správních orgánů, ale mohl by zjednodušit procesní pozici účastníků správních řízení, kteří touto faktickou nečinností již byli dotčeni, by mohla být úprava v oblasti rozhodování soudů o zásahových žalobách, přičemž inspirací by mohla být právní úprava slovenská (blíže viz podkapitulu 8.2. této diplomové práce).

Jak již bylo popsáno, zásahové žaloby se dají rozdělit na tzv. zápůrčí, jejichž účelem je zamezit správnímu orgánu v dalším nezákonném zasahování do práv účastníků správního řízení a tzv. určovací, jejichž účelem je vydání deklaratorního rozhodnutí stvrzujícího skutečnost, že učiněný zásah byl nezákonný.

Ačkoli pro nárokování újmy způsobené nečinností (zásahem) správního orgánu není podle zákona o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci podmínkou existence pravomocného rozsudku podle § 85 s. ř. s., může takový rozsudek urychlit

---

<sup>305</sup> Chmelík, M. Stížnosti a správní orgány. *Právní rozhledy*, č. 19/2006, s. 709-712.

řízení před civilním soudem. Pokud totiž žalobce takovým rozsudkem nedisponuje, civilní soudy posuzují nezákonnost tvrzeného zásahu jako předběžnou otázku. Základní funkcí určovací (deklaratorní) zásahové žaloby je tak dle komentářové literatury funkce imateriální satisfakce.<sup>306</sup>

Zároveň autoři ovšem upozorňují na otázku, zda je udržitelná a rozumná stávající úprava důsledně oddělující rozhodnutí správních soudů o nezákonnosti zásahu a eventuální rozhodnutí civilního soudu o náhradě škody, vycházející důsledně z doktrinní koncepce oddělení veřejného a soukromého práva a tomu odpovídající jurisdikce správních a civilních soudů. Takové rozdělení totiž v případě, že nebude existovat deklaratorní rozhodnutí o určovací zásahové žalobě jednak nutí civilní soudy posuzovat často komplikované otázky týkající se zásahu orgánu veřejné moci, jednak nutí účastníka řízení postiženého tímto zásahem vstupovat do nového soudního řízení, čímž se navíc „zbytečně zvyšují transakční náklady systému“.<sup>307</sup>

Případnou navrhovanou úpravu spočívající v zavedení možnosti správních soudů přiznat účastníku dotčenému nezákonným zásahem (nečinností) správního orgánu zároveň s rozhodnutím o nezákonnosti takového postupu i náhradu újmy vnímám jako potencionální přínosné *de lege ferenda* řešení, které by skutečně mohlo odlehčit jak soudní soustavě, tak i subjektu, vůči němuž tento zásah směřoval.

Zároveň ji ale v kontextu této diplomové práce nepovažuji za stěžejní. Nepředstavuje totiž ani nástroj prevence vzniku nezákonné nečinnosti, ani nástroj řešení nečinnosti již vzniklé, ale toliko nástroj zefektivnění odškodnění důsledků této nečinnosti.

---

<sup>306</sup> Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-2-11]. ASPI\_ID KO150\_2002CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X.

<sup>307</sup> Tamtéž.

## Závěr

Tato diplomová práce popsala systém ochrany před nečinností správních orgánů tak, jak je zakotven v českém právním řádu. Popsala komplexně danou problematiku, přičemž se podrobněji zabývala rozpornými body napříč touto právní úpravou a za použití různých zdrojů je konfrontovala a kriticky zhodnotila. Za užití komparace popsala relevantní právní úpravu v rakouském a slovenském právním řádu. V závěrečné kapitole navrhla možné *de lege ferenda* návrhy právní úpravy, jež by bylo možné implementovat do českého právního řádu za účelem zefektivnění ochrany poskytované před nečinností správních orgánů.

Diplomová práce byla vyjma úvodu a závěru rozčleněna do devíti kapitol. První kapitola se zabývala ústavními a mezinárodněprávními východisky ochrany před nečinností správních orgánů. V první podkapitole definovala správní orgány ve smyslu správního řádu, tedy jako orgány moci výkonné, orgány územních samosprávných celků a jiné orgány a právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. V druhé podkapitole se zabývala zásadou zákonnosti, jež je dle důvodové zprávy ke správnímu řádu nejdůležitější v něm zakotvenou zásadou, a v podkapitole třetí zásadou rychlosti řízení, které byla vzhledem k zaměření této diplomové práce věnována největší pozornost. Tato zásada se v oblasti správního práva projevuje zejména požadavkem na dodržení přiměřené délky řízení, respektive dodržování zákonných lhůt pro vydání rozhodnutí.

Druhá kapitola se věnovala pojmu nezákonné nečinnosti. Tuto nečinnost rozdělila na nečinnost spočívající v průtazích v již zahájeném řízení a nečinnost absolutní, tedy situaci, kdy správní orgán nezahájí správní řízení, ačkoli jsou k tomu naplněny zákonné předpoklady. Tato kapitola taktéž podrobněji rozebrala výklad povinnosti správního orgánu vydat správní rozhodnutí „*bez zbytečného odkladu*“ podle § 71 odst. 1 správního řádu a blíže se věnovala i výkladu pojmu *přiměřené lhůty* pro vydání rozhodnutí podle § 6 odst. 1 správního řádu. Přitom ve vztahu k oběma těmito pojmy platí, že skutečnost, zda se v daném případě správní orgán dopustil nezákonné nečinnosti je třeba posuzovat vždy s ohledem na jednotlivé okolnosti konkrétního případu.

Ve třetí kapitole se diplomová práce zaměřila na ochranu před nečinností správních orgánů podle § 80 správního řádu. V první podkapitole nejdříve pojednala obecně o úpravě podle tohoto ustanovení, nastínila jeho systematické zařazení do správního řádu a aplikovatelnost na konkrétní dílčí problematiku, respektive možnost jeho aplikace v případě konkrétních řízení spadajících do úpravy správního řádu. V další podkapitole se práce zabývala žádostí o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu. Z důvodu komplexnosti a logického členění se práce již v této podkapitole zabývala podrobněji otázkou, ve kterých případech musí být tento prostředek ochrany před nečinností vyčerpán pro to, aby byla naplněna podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků k ochraně podle § 79 odst. 1 soudního řádu správního, a žaloba na ochranu proti nečinnosti správních orgánů tedy mohla být úspěšná.

Dále práce rozebrala povahu žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti a s tím související vázanost nadřízeného správního orgánu jejím obsahem. Zabývala se tedy otázkou, zda jde o podání ve smyslu § 37 správního řádu, žádost podle § 45 správního řádu, či o jakýsi „kvalifikovaný podnět“. Došla, a to i s ohledem na aktuální judikaturu Nejvyššího správního soudu, k závěru, že obsahem žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti není nadřízený správní orgán vázán, a může tedy přijmout i jiné opatření než to, jež bylo původně podatelem navrhováno. Dále diplomová práce pojednala o otázce ochrany před nečinností ústředních správních úřadů a také o naplnění podmínky vyčerpání prostředků ochrany ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. v situaci, kdy účastník žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti využil, ovšem nadřízený správní orgán k přijetí některého z opatření nepřistoupil. Bylo uzavřeno, že v takovém případě je podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany vzhledem ke smyslu a účelu předmětné právní úpravy vyčerpána. Třetí podkapitola pak přiblížila jednotlivá opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 4 správního řádu, a sice příkaz, atrakci, delegaci a prolongaci.

Čtvrtá kapitola této diplomové práce pak rozebrala další instituty zakotvené ve správním řádu, jež mohou být také svým způsobem považovány za nástroje ochrany před nečinností správních orgánů, a to fikci (domněnku) rozhodnutí a mezitímní a částečné rozhodnutí. V rámci fikce rozhodnutí uvedla diplomová práce dělení



na fikci negativního rozhodnutí a fikci pozitivního rozhodnutí. Bylo uzavřeno, že zavedení fikce negativního rozhodnutí je v českém právním řádu problematické, a to z několika důvodů. Účastník správního řízení typicky nemůže být negativním, byť fiktivním, rozhodnutím o své žádosti uspokojen. Negativní fiktivní rozhodnutí je navíc nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, a proto musí být v případě napadení žalobou proti rozhodnutí správním soudem zrušeno. Takový postup je pro účastníka správního řízení zdlouhavý, náročný a neúčelný. Ostatně i z tohoto důvodu byla fikce negativního rozhodnutí vypuštěna z informačního zákona. V případě fikce pozitivního rozhodnutí jde ze strany účastníka správního řízení o výhodný prostředek ochrany před nečinností, neboť v případě nečinnosti správního orgánu a uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí dochází automaticky k vyhovění jeho podání, a to v celém rozsahu a bez stanovení jakýchkoli podmínek. K zavádění tohoto institutu do právního řádu je ovšem ze strany zákonodárce nutno přistupovat obezřetně, neboť užití fikce pozitivního rozhodnutí může v některých případech představovat ohrožení veřejného zájmu (například právě v případě, že pokud by o žádosti bylo rozhodováno standardním způsobem, výsledné rozhodnutí by obsahovalo podmínky působící k ochraně veřejného zájmu).

Pátá kapitola se pak věnovala soudní ochraně před nečinností správních orgánů podle soudního řádu správního. V první řadě byl obecně nastíněn vývoj soudní ochrany před nečinností ve správním soudnictví, a to s ohledem na náleží Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, jímž byla zrušena dosavadní část pátá OSŘ, na jejímž základě byla do 31. 12. 2002 poskytována účastníkům správních řízení ochrana ve správním soudnictví. V návaznosti na daný náleží Ústavního soudu byl také následně zřízen Ústavou předpokládaný Nejvyšší správní soud. V rámci samotné platné a účinné právní úpravy byla jako první rozebrána žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 až 81 soudního řádu správního (tzv. nečinnostní žaloba). Dále diplomová práce pojednala o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 až 87 soudního řádu správního (tzv. zásahová žaloba), jež slouží jako subsidiární nástroj soudní ochrany před nečinností správních orgánů. Z důvodu konzistentnosti textu byly podkapitoly věnující se těmto dvěma žalobám členěny totožným způsobem. Možnost podání kasační

stížnosti k Nejvyššímu správnímu soudu byla přítom v obou těchto podkapitolách pouze nastíněna, z důvodu zaměření diplomové práce ovšem nebyla blíže rozebírána.

V šesté kapitole byly rozebrány další nástroje ochrany před nečinností správních orgánů, jež nespádají do oblasti ochrany podle správního řádu ani ochrany ve správním soudnictví. Na prvním místě bylo pojednáno o ochraně poskytované Ústavním soudem, jakožto orgánem ochrany ústavnosti. Dále se práce zabývala ochranou před nečinností poskytovanou Evropským soudem pro lidská práva, neboť vznik nezákonné nečinnosti správních orgánů může představovat porušení článku 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod spočívajícím v právu na spravedlivý proces. Okrajově byla v závěru této podkapitoly z důvodu komplexnosti věnována pozornost i ochraně před nečinností orgánů Evropské unie. Třetí podkapitola se věnovala ochraně, jež je v případě nečinnosti správních orgánů poskytována ze stany veřejného ochránce práv. Ačkoli jeho závěry nejsou nadány obecnou závazností a dotčený správní orgán se jimi tedy nemusí řídit, jde o ústavně zakotvenou instituci a závěry veřejného ochránce práv jsou nadány značnou mírou autority, a proto bývají v evropských demokratických státech akceptovány.<sup>308</sup>

Sedmá kapitola diplomové práce pak pojednala o rakouské právní úpravě. Popsala její právní stav do 1. 1. 2014 a následně od 1. 1. 2014, kdy došlo ke zrušení institutu tzv. devolučního návrhu a dohled nad činností veřejné správy byl ze Správního soudu přenesen na správní soudy první instance. Rakouská právní úprava byla zvolena právě z důvodu, že do 1. 1. 2014 obsahovala institut devolučního návrhu, a může tedy nabídnout jistý náhled na tento *de lege ferenda* návrh v českém právním řádu. Tato část diplomové práce byla zároveň zpracovávána během studijního pobytu ve Vídni, kdy byla diskutována s prof. Haraldem Eberhardem a prof. Michaellem Potacsem působícími na Právnické fakultě Vídeňské univerzity.

V osmé kapitole byl pak popsán systém ochrany před nečinností správních orgánů ve slovenském právním řádu. Slovenská úprava byla zvolena vzhledem ke skutečnosti, že z historických důvodů existuje v českém a slovenském právním řádu obdobné

---

<sup>308</sup> Sládeček, V. Veřejný ochránce práv: Česká varianta ombudsmana skutečností. *Právní rozhledy*, č. 8/2001, s. 351-359.

ústavní zakotvení principů, z nichž potřeba ochrany před nečinností vyplývá. Oproti tomu zákonná úprava je už ale v podstatné míře odlišná, a to zejména v rámci právní úpravy stížností, podnětu prokurátorovi, možnosti domáhat se ve správním soudnictví (za splnění dalších podmínek) i zahájení řízení *ex offio* a možnosti náhrady škody vzniklé účastníkům správních řízení nečinností správních orgánů. Proto může slovenský právní řád nabízet zajímavou inspiraci pro zakotvení některých *de lege ferenda* institutů do českého právního řádu. V rámci deváté kapitoly obsahující *de lege ferenda* návrhy došlo k inspiraci zejména v rámci stížností a možnosti přiznání náhrady škody ze strany správních soudů.

Přitom u osmé a deváté kapitoly platí, že tato diplomová práce si nekladla za cíl komplexně popsat fungování a principy dotčených právních úprav, ale popsat otázky, které jsou stěžejní právě v oblasti ochrany před nečinností správních orgánů.

Devátá kapitola se věnovala návrhům možných *de lege ferenda* změn právní úpravy. Tato kapitola vycházela částečně z kapitoly sedmé a osmé, které se zabývaly ochranou před nečinností poskytovanou v rakouském a slovenském právním řádu. Závěrečná kapitola se tedy věnovala devoluci, která byla do roku 2014 součástí rakouského právního řádu, ovšem její zavedení do českého právního řádu se nejeví jako vhodné. To zejména s ohledem na požadavek jasného nastavení lhůt pro vydání rozhodnutí, a to jak z hlediska jejich běhu, tak i počátku. Správní řád ovšem v rámci vydání rozhodnutí často pracuje s pojmy *bezodkladně* a *v přiměřené lhůtě*. Dále se jeví zavedení devoluce jako problematické v případě, kdy by měla na jejím základě přejít příslušnost k rozhodnutí na ústřední správní úřad. Ústřední správní úřady se totiž v rámci plnění svých úkolů typicky nezabývají zjišťováním skutkového stavu, kterým by se ovšem při plnění všech svých ostatních úkolů v takovém případě zabývat musely. Navíc by zavedení devoluce bylo ve vztahu k ústředním správním úřadům problematické z hlediska opravných prostředků.

Dále byla rozebrána možnost dozorčí stížnosti jakožto institutu, jež byl předmětem rozsáhlejších odborných diskuzí již od dob První republiky a také byl i součástí některých československých právních předpisů, a pod nějž bývá podřazována i tzv. služebně dozorčí stížnost. Zavedení těchto institutů do právního řádu

bylo vyhodnoceno jako potenciálně přínosné, a to i přesto, že dozorčí stížnost slouží ze své podstaty k ochraně objektivního práva, a nikoli k ochraně subjektivních práv účastníků správních řízení. Dozorová činnost nadřízených správních orgánů nad dodržováním objektivního práva může přispět i k ochraně subjektivních práv osob, které mohou být dotčeny právě nezákonným postupem příslušných správních orgánů. V případě služebně dozorčí stížnosti by pak hrozba služebního postihu mohla motivovat oprávněné úřední osoby k dodržování služebních postupů, a tedy k tomu, aby nedodržováním svých služebních povinností nezasahovaly do subjektivních práv účastníků správních řízení.

V další podkapitole byly podrobněji rozebrány instituty procesní stížnosti a ohrazení, o jejichž implementaci do právního řádu se v minulosti mnohokrát vedly diskuze a byly opakovaně součástí návrhu správního řádu<sup>309</sup>, nicméně vždy byly z těchto návrhů pozměňovacím návrhem vypuštěny. To se vzhledem k současné úpravě stížnosti podle § 175 správního řádu nejeví z důvodu její subsidiarity a nemožnosti využití v případě nečinnosti správního orgánu jako racionální. Zejména ohrazení bylo dle navrhované právní úpravy konstruováno jako neformální a jednoduchý prostředek ochrany práv a oprávněných zájmů účastníků správních řízení, který měl zároveň zajistit plnou informovanost podatele o způsobu jeho vyřízení.

Ve čtvrté podkapitole byla nastíněna možnost přiznání náhrady škody ze strany správního soudu v případě, kdy byl žalobce úspěšný v případě zásahové žaloby, a tvrzený zásah tak byl shledán jako nezákonný, jak je tomu v případě slovenské právní úpravy. Ačkoli tento návrh nepředstavuje nástroj prevence vzniku či řešení již nastalé nezákonné nečinnosti, lze ho považovat za nástroj zefektivnění odškodnění důsledků této nečinnosti. Může tedy jít o potencionálně přínosné řešení, které poskytuje prostor pro odlehčení jak soudní soustavě, tak i subjektu, vůči němuž nezákonný zásah směřoval.

---

<sup>309</sup> Sněmovní tisk č. 1070/0, vládní návrh zákona správní řád. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, III. volební období; sněmovní tisk č. 201/0, vládní návrh zákona správní řád. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, IV. volební období

Lze uzavřít, že, jak již bylo nastíněno, nečinnost správních orgánů je v oblasti výkonu veřejné správy významným negativním jevem, jež je způsobilý zásadním způsobem zasahovat do práv a oprávněných zájmů účastníků správních řízení. I přes tuto skutečnost není danému tématu ze strany odborné veřejnosti ani zákonodárce věnována adekvátní pozornost, kterou si bezesporu vyžaduje. Z tohoto důvodu je na místě se na danou problematiku zaměřit, dostatečným způsobem ji analyzovat a na základě zjištěných poznatků přistoupit ke změnám právní úpravy. A to tak, aby dotčená právní úprava skutečně poskytovala dostatečnou a účinnou ochranu před nečinností správních orgánů, a poskytovala tedy účastníkům správních řízení dostatečně dostupné a účinné nástroje, kterými by měli možnost brát se o svá ústavně a zákonem zaručená práva. Za tímto účelem byla některá z možných *de lege ferenda* řešení nastíněna v kapitole 9 této diplomové práce.

## Seznam zkratek

<b>AVG</b>	Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 – AVG, BGBl. Nr. 51/1991 (WV)
<b>B-VG</b>	Gesetz vom 1. Oktober 1920, womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird (Bundes-Verfassungsgesetz)
<b>daňový řád</b>	zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád
<b>informační zákon</b>	zákon č. 106/1999 Sb., zákon o svobodném přístupu k informacím
<b>Kodex</b>	Evropský kodex řádné správní praxe
<b>krajské zřízení</b>	zákon č. 129/200 Sb., zákon o krajích
<b>Listina nebo LZPS</b>	ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
<b>Listina republiky</b>	<b>Slovenské</b> ústavní zákon č. 23/1991 Zb., ústavný zákon, kterým sa uvádza LISTINA ZÁKLADNÝCH PRÁV A SLOBÔD ako ústavný zákon Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky
<b>nový stavební zákon</b>	zákon č. 283/2021, stavební zákon
<b>obecní zřízení</b>	zákon č. 128/2000 Sb., zákon o obcích
<b>OSŘ</b>	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
<b>SDEU</b>	Soudní dvůr Evropské unie
<b>SFEU</b>	Smlouva o fungování Evropské unie

<b>soudní řád správní nebo s. ř. s.</b>	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
<b>správní řád</b>	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
<b>správny poriadok</b>	zákon č. 71/1967 Zb., zákon o správnom konaní (správny poriadok)
<b>Správny súdny poriadok</b>	zákon č. 162/2015 Z. z., Správny súdny poriadok
<b>ESLP</b>	Evropský soud pro lidská práva
<b>stavební zákon</b>	zákon č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
<b>Úmluva</b>	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
<b>Ústava</b>	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
<b>Ústava Slovenské republiky</b>	ústavní zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky
<b>zákon o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci</b>	zákon č. 82/1998 Sb., zákon 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)
<b>sněmovní tisk 1070/0</b>	sněmovní tisk č. 1070/0, vládní návrh zákona správní řád. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, III. volební období
<b>zákon o pobytu cizinců</b>	zákon č. 362/1999 Sb., zákon o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů
<b>zákon o právu na informace o životním prostředí</b>	zákon č. 123/1998 Sb., zákon o právu na informace o životním prostředí

**prostředí**

**zákon o prokuratuře**

zákon č. 153/2001 Z. z., zákon o prokuratuře

**zákon o stížnostech**

zákon č. 9/2010 Z. z., zákon o sťažnostiach

**zákon o Ústavním soudu**

zákon č. 182/1993 Sb., zákon o Ústavním soudu

**zákon o VOP**

zákon č. 349/1999 Sb., zákon o Veřejném ochránci práv



# Seznam použitých zdrojů

## 1. Monografie a sborníky

### Monografie a sborníky v českém jazyce

1. Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.
2. Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V. *Zákon o Ústavním soudu*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007.
3. Frumarová, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012.
4. Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V. *Ústavní systém České republiky*. 5. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013.
5. Hácha, E. Dozor. *Slovník veřejného práva Československého, svazek I. A až Ch*. Brno: Nakladatelství Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1929.
6. Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.
7. Hoetzel, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. vydání. Praha: Melantrich, 1937.
8. Horáková, M., Tomoszková, V. a kol.: *Správní řízení v zemích EU. I. Rakousko, Polsko, Slovensko, Maďarsko*. Praha: Linde Praha, a.s., 2011.
9. Husseini, F., Bartoň, M., Kokeš, M., Kopa, M. a kol. *Listina základních práv a svobod*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021.
10. Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P. *Soudní řád správní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013.
11. Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. *Správní řád*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023.

12. Jemelka, L.: *Princip subsidiarity správního řádu*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013.
13. Kadečka, S. a kol. (eds). *Nečinnost ve veřejné správě*. Sborník z mezinárodní konference. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012.
14. Kolektiv. *Průvodce novým správním řádem*. Praha: Linde Praha, a.s., 2006.
15. Kopecký, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021.
16. Kopecký, M., Staša, J. a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022.
17. Novotný, O. *Sborník: Pocta Vladimíru Mikule k 65. narozeninám*. 1. vydání, Praha: ASPI Publishing, 2002.
18. Pavlíček, V. a kol. *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky*. 3. vydání, Praha: Leges, 2020.
19. Potěšil, L., Furek, A., Hejč, D., Chmelík, V., Rigel, F., Škop, J. *Zákon o obcích*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019.
20. Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020.
21. Skulová, S. a kol. *Správní právo procesní*. 4. vydání. Plzeň: Nakladatelství Aleš Čeněk, 2020.
22. Sládeček, V., Mikule, V., Suchánek, R., Syllová, J. *Ústava České republiky*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.
23. Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012.
24. Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M. *Soudní řád správní*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004.

## Zahraniční monografie

1. Gruber, G. Administrative procedure. In: Federal Chancellery (editor). *Public Administration in Austria*. FB, Rechtswiss. Universität Wien, Österreich, 1992.
2. Rauscher, B. *Algemeines Verwaltungsrecht*. Institut für Staat-und Verwaltungsrecht, Universität Wien, Österreich. Verlag Österreich GmbH, Wien. 6. vydání, 2021.
3. Giera, U., Lachmayer, K. The principle of effective legal protection in Austrian administrative law. In: Szente, Z., Lachmayer, K. *The principle of effective legal protection in administrative law. A European Comparison*. Informa law, Routledge. Abingdon, 2017.

## 2. Časopisecké články

1. Frumarová, K. Správněsoudní ochrana v případě nezahájení správního řízení ex offo. *Právní rozhledy*, č. 13–14/2021.
2. Frumarová, K.: Ústavní stížnost pro nezákonnou nečinnost orgánů veřejné správy. *Právní rádce*, č. 9/2003.
3. Halml, F. Nečinnost a nezákonný zásah ve veřejné správě – rozdílné kategorie, či nikoliv? *Časopis pro právní vědu a praxi*, č. 1/2019.
4. Jelínková J. Fikce souhlasného závazného stanoviska – zásadní otazníky na příkladu závazných stanovisek podle zákona o ochraně přírody a krajiny. *Správní právo*, č. 2/2021.
5. Kolman, P. Ochrana před nečinností ve správním řízení. *Právní rádce*, č. 12/2008.
6. Kolman, P. Vybrané aspekty ochrany před nečinností ve správním procesu. *Bulletin advokacie*, č. 7-8/2011.
7. Sládeček, V. Nečinnost správního orgánu a návaznost soudní ochrany. *Správní právo*, č. 6/2007.
8. Sládeček, V. Veřejný ochránce práv: Česká varianta ombudsmana skutečností. *Právní rozhledy*, č. 8/2001.

9. Svoboda, P. Fikce správního aktu, devoluce a podobné právní instituty – recept proti průtahům ve správním řízení? *Správní právo*, č. 5/1999.
10. Svobodová, M. Ochrana proti nečinnosti orgánů Evropské unie. *Právní rozhledy*, č. 7/2016.
11. Večeřová, S.: Opatření proti nečinnosti v případě nezahájení správního řízení z moci úřední. *Správní právo*, č. 3/2020.
12. Vedral, J. K fikci závazného stanoviska podle novely stavebního zákona. *Stavební právo. Bulletin*, č. 3/2021.
13. Chmelík, M. Stížnosti a správní orgány. *Právní rozhledy*, č. 19/2006.

### 3. Internetové zdroje

1. Adamusová, Z., Balounová, J., Kopecký, M., Kopecký, P., Malast, J., Pouperová, O., Staša, J. *Správní řád: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI\_ID KO500\_p22004CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X.
2. Bahýřová, L., Filip, J., Molek, P., Podhrázký, M., Suchánek, R., Šimíček, V., Vyhnanek, L. *Ústava České republiky: Komentář*. [Systém ASPI]. Nakladatelství Linde. ASPI\_ID KO1i1993CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X.
3. Baňouch, H., Baroš, J., Bobek, M., Jäger, P., Kokeš, M., Kysela, J., Langášek, T., Molek, P., Pospíšil, I., Šimáčková, Šimíček, V., Wagnerová, E., Wintr, J. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI\_ID KO2\_1993CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X.
4. Council of Europe. *Explanatory Report to Protocol No. 15 amending the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*. Štrasburg, 24. 6. 2013, s. 5. [online]. [cit. 2024-02-17]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/1680a5278a>.
5. Evropský parlament. *Evropský kodex řádné správní praxe*. [online]. [cit. 2024-02-17] Dostupný z: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/cs/3510>.
6. Evropský soud pro lidská práva. *Příručka k článku 6 Úmluvy. Právo na spravedlivé řízení (občanská část)*. [online]. [cit. 2023-10-18]. Rada Evropy/Evropský soud pro lidská práva, 2013. Dostupné z: [https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Guide\\_Art\\_6\\_CES](https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Guide_Art_6_CES).

7. Fiala, Z., Frumarová, K., Horzinková, E., Novotný, V., Scheu, L., Sovová, O., Škurek, M., Vetešník, P. *Správní řád: Praktický komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI\_ID KO500\_p12004CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X.
8. Hrabák, J., Nahodil, T. *Správní řád: Výkladové poznámky*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI\_ID KO500\_2004CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X.
9. Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI\_ID KO150\_2002CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X.
10. Sládeček, V. *Obecné správní právo, 4. aktualizované vyd.* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer (dříve ASPI). ASPI\_ID MN509CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X.
11. Stenografický záznam z 27. schůze Poslanecké sněmovny konané dne 17. 2. 2004. [online]. [cit. 2024-03-01]. Dostupný z: <https://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/027schuz/s027159.htm>.
12. World Bank Group. *Doing Business 2020. Economy profile Czech Republic. Comparing Business Regulation in 190 Economies*, s. 4. [online]. [cit. 2023-12-23] Dostupné z: <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/c/czech-republic/CZE.pdf>.
13. Závěr č. 10 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 12. 9. 2005. *Vztah ustanovení § 1 odst. 2, § 180 odst. 1 a § 177 odst. 1 správního řádu*. [online]. [cit. 2023-11-02]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>.
14. Parlament Österreich. *PARLAMENTSKORRESPONDENZ NR. 393 VOM 15.05.2012.Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit passiert Nationalrat einstimmig. Reform bringt Abschaffung von rund 120 Sonderbehörden*. [cit. 2023-11-01]. Dostupné z: [https://www.parlament.gv.at/aktuelles/pk/jahr\\_2012/pk0393](https://www.parlament.gv.at/aktuelles/pk/jahr_2012/pk0393).
15. Chamráthová, A., Hlouch, L., Kliková, A., Svoboda, T. *Zákon o veřejném ochránci práv*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-03-03]. ASPI\_ID KO349\_1999CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X.

## **4. Ostatní zdroje**

1. Důvodová zpráva k zákonu č. 61/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění zákona č. 81/2005 Sb., a zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Sněmovní tisk č. 991/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, IV. volební období.
2. Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Sněmovní tisk č. 1080/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, III. volební období.
3. Důvodová zpráva k zákonu č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv. Sněmovní tisk č. 199/0, vládní návrh zákona o Veřejném ochránci práv. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, III. volební období.
4. Důvodová zpráva k zákonu č. 362/1999 Sb., zákon o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů. Sněmovní tisk č. 204/0, vládní návrh zákona o pobytu cizinců na území ČR. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, III. volební období.
5. Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád. Sněmovní tisk č. 201/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, IV. volební období.
6. Důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku 1070/0, vládní návrh zákona správní řád. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, III. volební období.
7. Sněmovní tisk č. 1070/0, vládní návrh zákona správní řád. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, III. volební období.

## **5. Právní předpisy**

### **České právní předpisy a právní předpisy Evropské unie**

1. Listina základních práv Evropské unie
2. Maastrichtská smlouva
3. Smlouva o fungování Evropské unie
4. Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

5. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
6. Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
7. Zákon č. 106/1999 Sb., zákon o svobodném přístupu k informacím
8. Zákon č. 114/1992 Sb., zákon o ochraně přírody a krajiny
9. Zákon č. 123/1998 Sb., zákon o právu na informace o životním prostředí
10. Zákon č. 128/2000 Sb., zákon o obcích
11. Zákon č. 129/2000 Sb., zákon o krajích
12. Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
13. Zákon č. 155/1995 Sb., zákon o důchodovém pojištění
14. Zákon č. 161/1936 Sb., kterým se mění a doplňují některá ustanovení zákonů o soudní příslušnosti, o občanském řízení soudním, o řízení exekučním a o soudní organizaci, Národního shromáždění
15. Zákon č. 182/1993 Sb., zákon o Ústavním soudu
16. Zákon č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
17. Zákon č. 200/1990 Sb., zákon o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů
18. Zákon č. 234/2014 Sb., zákon o státní službě
19. Zákon č. 240/2000 Sb., zákon o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon)
20. Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád
21. Zákon č. 283/2021, stavební zákon
22. Zákon č. 325/1999 Sb., zákon o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů
23. Zákon č. 349/1999 Sb., zákon o Veřejném ochránci práv
24. Zákon č. 362/1999 Sb., zákon o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů
25. Zákon č. 365/2000 Sb., zákon o informačních systémech veřejné správy a o

změně některých dalších zákonů

26. Zákon č. 416/2009 Sb., zákon o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury
27. Zákon č. 424/1991 Sb., zákon o sdružování v politických stranách a v politických hnutích
28. Zákon č. 45/1930 Sb. z. a n., o stavebním ruchu
29. Zákon č. 478/1992 Sb., zákon o užitných vzorech
30. Zákon č. 500/2000 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
31. Zákon č. 527/1990 Sb., zákon o vynálezech a zlepšovacích návrzích
32. Zákon č. 529/1991 Sb., zákon o ochraně topografií polovodičových výrobků
33. Zákon č. 56/2001 Sb., zákon o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích
34. Zákon č. 71/1967 Sb., zákon o správním řízení (správní řád)
35. Zákon č. 82/1998 Sb., zákon 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)
36. Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
37. Zákon č. 265/1992 Sb., zákon o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem
38. Zákon České národní rady č. 337/1992 Sb., zákon o správě daní a poplatků
39. Zákon č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

## **Rakouské a slovenské právní předpisy**

1. Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz; AVG
2. Bundesgesetz über das Verfahren der Verwaltungsgerichte (Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz); VwGVG
3. Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen; EGVG



4. Gesetz vom 1. Oktober 1920, womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird (Bundes-Verfassungsgesetz); B-VG
5. Ústavní zákon č. 23/1991 Zb., ústavný zákon, ktorým sa uvádza LISTINA ZÁKLADNÝCH PRÁV A SLOBÔD ako ústavný zákon Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky
6. Ústavní zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky
7. Verwaltungsgerichtshofgesetz; VwGG
8. Verwaltungsstrafgesetz; VStG
9. Verwaltungsvollstreckungsgesetz; VVG
10. Volksanwaltschaftsgesetz; VolksanwG
11. Zákon č. 153/2001 Z. z., zákon o prokuratúre
12. Zákon č. 162/2015 Z. z., Správny súdny poriadok
13. Zákon č. 71/1967 Zb., zákon o správnom konaní (správny poriadok)
14. Zákon č. 9/2010 Z. z., zákon o sťažnostiach

## **6. Judikatura a rozhodovací praxe**

1. Nález Ústavního soud ze dne 19. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 1/96
2. Nález Ústavního soudu dne 14. 10. 2020, sp. zn. II.ÚS 570/20
3. Nález Ústavního soudu ze dne 1. 12. 1998, sp. zn. I. ÚS 41/98
4. Nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 1997, sp. zn. IV. ÚS 215/96
5. Nález Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2007, sp. zn. II. ÚS 2070/07
6. Nález Ústavního soudu ze dne 16. 1. 2004, sp. zn. I. ÚS 600/03
7. Nález Ústavního soudu ze dne 17. 1. 2001, sp. zn. Pl ÚS 9/2000
8. Nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97
9. Nález Ústavního soudu ze dne 18. 8. 2023, sp. zn. IV. ÚS 938/22

10. Nález Ústavního soudu ze dne 24. 8. 2021, sp. zn. IV. ÚS 3523/20
11. Nález Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01
12. Nález Ústavního soudu ze dne 25. 9. 1997, sp. zn. IV. ÚS 114/96
13. Nález Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2003, sp. zn. IV. ÚS 690/01
14. Nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99
15. Nález Ústavního soudu ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. IV. ÚS 146/01
16. Nález Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02
17. Nález Ústavního soudu ze dne 4. 12. 1997, sp. zn. III. ÚS 218/97
18. Nález Ústavního soudu ze dne 5. 11. 1996, sp. zn. I. ÚS 5/96
19. Nález Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 618/04
20. Nález Ústavního soudu ze dne 8. srpna 2007, sp. zn. IV. ÚS 578/2006
21. Nález Ústavního soudu ze dne 9. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS-st. 9/99
22. Nález Ústavního soudu ze dne 9. 11. 2020, sp. zn. II. ÚS 2713/18
23. Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Bořánková proti České republice ze dne 7. 1. 2003, č. 41486/98
24. Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Kudła proti Polsku ze dne 26. 10. 2000, č. 30210/96
25. Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Laino proti Itálii ze dne 18. 2. 1999, č. 33158/96
26. Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Papachelas proti Řecku ze dne 25. 3. 1999, č. 31423/96
27. Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Sürmeli proti Německu ze dne 8. 6. 2006, č. 75529/01
28. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu Boh. A. 9597/1932
29. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 8. 2004, č. j. 52 Ca 28/2004-67
30. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 10. 3. 2011, č. j. 62 Af 11/2011-319

31. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 4. 2009, č. j. 62 Ca 2/2009-33
32. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 1. 3. 2017, č. j. 22 A 86/2015-68,
33. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. 8. 2022, č. j. 14 A 99/2020-65
34. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 12. 2013, sp. zn. 32 Cdo 2484/2012
35. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 3. 2011, sp. zn. 30 Cdo 1613/2009
36. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 5. 2015, sp. zn. 30 Cdo 344/2014
37. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 9. 2010, sp. zn. 30 Cdo 1614/2009
38. Rozsudek Nejvyššího správního soudu 14. 11. 2014, čj. 6 As 1/2014-30
39. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2012, č. j. 2 Ans 14/2012-41
40. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2010, č. j. 2 Ans 5/2009-59
41. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2012, č. j. 8 Ans 2/2012-249
42. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2012, č. j. 9 As 114/2011-58
43. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2006, č. j. 8 Ans 3/2005
44. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2010, č. j. 9 Afs 20/2010-74
45. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2007, č. j. 8 Aps 1/2006-92
46. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2004, č. j. 5 As 31/2003-49
47. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2012, č. j. 2 Ans 13/2012-14
48. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 9. 2009, č. j. 1 Ans 2/2009-79
49. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65
50. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2007, č. j. 7 Ans 1/2007-100
51. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2012, č. j. 9 Ans 16/2012-84
52. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2019, č. j. 6 As 167/2019-36
53. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2018, č. j. 6 As 219/2018-23
54. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2012, č. j. 9 Ans 16/2012-84
55. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2006, č. j. 1 Afs 56/2004-

56. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 2 As 58/2007-52
57. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2007, č. j. 5 Ans 3/2007-55
58. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2008, č. j. 3 Aps 5/2008-282
59. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008-104
60. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2007, č. j. 5 Ans 10/2006-108
61. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2003, č. j. 5 As 21/2003-40
62. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2011, č. j. 2 Ans 11/2011-95
63. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2007, č. j. 2 Ans 4/2007-53
64. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2012, č. j. 4 Aps 4/2011-68
65. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39
66. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, č. j. 4 Ans 10/2006-59
67. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, č. j. 6 Aps 1/2013-51
68. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2011, č. j. 1 Ans 3/2011-54
69. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2011, č. j. 2 Ans 9/2010-56
70. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2007, č. j. 3 Ans 3/2007-61
71. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, č. j. 5 Aps 5/2010-293
72. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, č. j. Obn 1/2006-15
73. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2018, č. j. 1 Afs 99/2018-42
74. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2007, č. j. 4 Ans 6/2006-162
75. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2018, č. j. 4 As 6/2018-26
76. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 7 As 180/2015-33
77. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2004, č. j. 3 Ans 2/2004-60
78. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2003, č. j. 6 A 78/2002-39
79. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004-42

80. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2010, č. j. 5 Ans 5/2009-139
81. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009-58
82. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2016, č. j. 1 Azs 281/2015-34
83. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2021, č. j. 8 As 224/2020-68
84. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009-197
85. Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2023, č. j. 2 As 21/2020-34
86. Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017-42
87. Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 24. 6. 1994, č. j. 7 A 506/93-22
88. Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 1. 7. 2008, č. j. 62 Ca 39/2008-102
89. Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 21. 12. 2015, č. j. 30 A 143/2015-115
90. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2003, č. j. Na 249/2003-9
91. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 7 Ans 10/2012-46
92. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2006, č. j. 8 Ans 1/2006-153
93. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2014, č. j. 8 Ans 2/2012-278
94. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98

# Ochrana před nečinností správních orgánů

## Abstrakt

Tato diplomová práce se zabývá systémem ochrany před nečinností správních orgánů tak, jak je zakotven v českém právním řádu. Nečinnost správních orgánů ve správním řízení je stále přítomným fenoménem, který je ovšem způsobilý zásadním způsobem zasáhnout do práv a oprávněných zájmů účastníků těchto řízení. Z tohoto důvodu je třeba danému tématu věnovat dostatečnou pozornost.

Diplomová práce tedy komplexně popisuje ochranu před nečinností správních orgánů poskytovanou českým právním řádem a navrhuje možné *de lege ferenda* návrhy právní úpravy k jejímu zefektivnění. Postupuje logicky od ústavního a mezinárodněprávního zakotvení výchozích principů této ochrany. Zabývá se průtahy v již zahájeném správním řízení, přičemž se blíže věnuje obsahu a výkladu pojmů *přiměřené lhůty* podle § 6 odst. 1 správního řádu a vydání rozhodnutí *bez zbytečného odkladu* podle § 71 odst. 1 správního řádu, a to s ohledem na judikaturu českých soudů i Evropského soudu pro lidská práva. Dále rozebírá i absolutní nečinnost správních orgánů.

Pozornost je věnována ochraně před nečinností správních orgánů podle § 80 správního řádu, která je nejdříve popsána a následně se práce blíže zabývá žádostí o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu a jednotlivými opatřeními proti nečinnosti podle § 80 odst. 4 správního řádu. Samostatná kapitola se zabývá dalšími možnými instituty, jež mohou působit jako prevence vzniku nezákonné nečinnosti, a to fikcí rozhodnutí a mezitímním a částečným rozhodnutím ve věci.

Následně jsou ve dvou kapitolách popsány nástroje soudní ochrany před nečinností, konkrétně žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu a k ní subsidiární žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu. Pozornost je věnována i ústavní stížnosti, stížnosti k Evropskému soudu pro lidská práva a ochraně poskytované veřejným ochráncem práv.

Další dvě kapitoly rozebírají předmětnou právní úpravu zakotvenou v zahraničních právních systémech, a to rakouském a z důvodu obdobného ústavního zakotvení rozhodných zásad i slovenském.

Závěry výše uvedených kapitol jsou pak využity v závěrečné části práce, která se zabývá *de lege ferenda* návrhy změn právní úpravy, jež bývají v oblasti ochrany před nečinností diskutovány a dále pak těmi, které by dle autorky mohly dopomoci k zefektivnění ochrany před nečinností tak, aby daná právní úprava skutečně a úplně naplňovala svůj účel.

**Klíčová slova:**

nečinnost, správní orgán, správní řízení

# **Protection against Inaction of Administrative Authorities**

## **Abstract**

This thesis focuses on the issue of protection against inactivity of administrative authorities within the Czech legal system. The inactivity of administrative authorities in administrative proceedings remains a relevant phenomenon, which is, however, capable of fundamentally affecting the rights and legitimate interests of the participants involved. Therefore, it is important to devote adequate attention to this issue.

This thesis provides a comprehensive overview of the protection mechanisms against administrative inactivity provided by the Czech legal order and proposes possible *de lege ferenda* adjustments to enhance its effectiveness. It proceeds logically, starting with the constitutional and international legal foundations of these protective measures. The analysis extends to delays occurring in ongoing administrative procedures, with a particular focus on defining and interpreting the notion of a reasonable timeframe as stipulated in Paragraph 6(1) of the Administrative Procedure Code. Additionally, it examines the prompt issuance of decisions, in accordance with Paragraph 71(1) of the Administrative Procedure Code, taking into account precedents from Czech courts and the European Court of Human Rights. It also discusses the absolute inactivity of administrative authorities.

Special attention is dedicated to the protective provisions against inaction of administrative authorities under Paragraph 80 of the Administrative Procedure Code, followed by an in-depth examination of requests for interventions against inactivity according to Paragraph 80(3) of the Administrative Procedure Code, as well as individual measures against inactivity under Paragraph 80(4) of the Administrative Procedure Code. Furthermore, alternative measures aimed at preventing unlawful inactivity, such as fiction of a decision and interim or partial decisions, are explored in a separate section.

Subsequently, two chapters describe the instruments of judicial protection against inaction, namely an action for protection against inaction of an administrative authority and a subsidiary action for protection against unlawful interference, instruction



or coercion of an administrative authority. Attention is also paid to the constitutional complaint, the complaint to the European Court of Human Rights and the protection provided by the Public Defender of Rights.

The next two chapters analyse the legal regulation in question as enshrined in foreign legal systems, namely the Austrian and, due to the similar constitutional enshrinement of the applicable principles, the Slovak one.

The conclusions of the above-mentioned chapters are then used in the final part of the thesis, which explores *de lege ferenda* proposals for changes to the legal regulation that are often discussed in the field of protection against inaction. Additionally, suggestions are offered by the author to enhance the effectiveness of such protective measures, ensuring that the legal framework effectively fulfills its intended purpose.

**Keywords:**

Inaction, Administrative Authority, Administrative Proceedings