

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Nikola Siráková

Ochrana před nečinností orgánů veřejné správy

Diplomová práce

Olomouc 2021

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Ochrana před nečinností orgánů veřejné správy“
vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 31. května 2021

.....

Nikola Siráková

Tímto bych ráda poděkovala JUDr. Martině Küchlerové, Ph.D. za cenné rady a odborné vedení mé diplomové práce.

Obsah

Seznam použitých zkratk	6
Úvod	7
1. Nezákonná nečinnost.....	9
1.1. Pojem	9
1.2. Faktory způsobující nečinnost.....	10
2. Zásady činnosti správních orgánů	13
2.1 Zásada zákonnosti (legality)	13
2.2 Zásada rychlosti a hospodárnosti.....	13
2.3 Princip právní jistoty.....	14
2.4 Zákaz denegatio iustitiae.....	15
2.5 Princip dobré správy	15
3. Prevence vzniku nečinnosti.....	16
3.1 Lhůty.....	16
3.2 Fikce.....	18
3.3 Ohlašovací a jiné režimy	20
3.4 Opatření proti nečinnosti ve správním řízení	21
3.4.1 Výjimka z ochrany.....	27
4. Ochrana ve správním soudnictví.....	29
4.1 Pravomoc a příslušnost soudů	29
4.2 Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu.....	29
4.3 Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu	39
4.4 Ochrana ve správním soudnictví de lege ferenda.....	44
5. Další formy ochrany proti nečinnosti	45
5.1 Veřejný ochránce práv	45
5.2 Stížnosti a petice.....	46
5.3 Ústavní stížnost	48

5.4 Evropský soud pro lidská práva	49
Seznam literatury	53
Shrnutí	57
Abstract	57
Klíčová slova	58
Key words.....	58

Seznam použitých zkratek

DŘ - zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů

ESLP – Evropský soud pro lidská práva

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

OSŘ - zákon č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů

PetZ - zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů

přestupkový zákon - zákon 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů

RTV - zákon 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů

SŘ, správní řád - zákon 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

SŘS - zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

StavZ - aktuální znění: zákon 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

SvInf - zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů

Úmluva - Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

Ústava - ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava, ve znění pozdějších předpisů

vodní zákon - zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů

ZÚS - zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

ZVOP - zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

ŽPInf - zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů

Úvod

Nečinnost představuje jeden z největších problémů, se kterými se veřejná správa v praxi potýká. Nejedná se o moderní fenomén. Jeho výskyt nebyl v historii žádnou raritou a přetrvává dodnes, a to i přes existenci řady mechanismů upravených v českém právním řádu. Cílem této diplomové práce je analyzovat některé prostředky ochrany před nečinností orgánů veřejné správy ve světle právního řádu, odborné literatury a judikatury, a zaměřit se na sporné otázky, které v této oblasti panují.

Úvodní část práce pojednává o samotném pojmu nečinnost a snaží se vymezit objektivní a subjektivní faktory, které k výskytu nečinnosti přispívají. Je zde zkoumán vliv individuálních okolností řízení jako je velký počet účastníků, věcná složitost případu apod. na výskyt průtahů a nečinnosti, a jaké následky plynou pro účastníka řízení, který průtahy v plné či částečné míře způsobuje svým vlastním jednáním. Druhá kapitola se spíše v teoretickém duchu zaměřuje na principy a zásady ovládající oblast správního práva, s nimiž je nezákonná nečinnost v rozporu a jež jsou nezákonnou nečinností zasaženy.

Centrální část práce řeší tematiku prevence nezákonné nečinnosti a popisuje instituty jakými jsou např. fikce rozhodnutí či ohlašovací režimy, které mají častému výskytu tohoto nežádoucího jevu ve správně-právní praxi předcházet. Hned úvodní část třetí kapitoly pojednává o lhůtách a jejich roli v prevenci vzniku průtahů a nečinnosti, přičemž zkoumá, zda může nezákonná nečinnost nastat již v momentě, kdy sice ještě neuplynula třicetidenní lhůta pro vydání rozhodnutí, avšak orgán své rozhodnutí nevydal, ačkoli byl schopen rozhodnout bezodkladně (§ 71 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád).

V této kapitole se diplomová práce plynule přesouvá k úpravě opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 SŘ, která ve správním právu zastává velmi důležitou pozici, a zároveň jde o jakýsi první krok v aktivní ochraně proti nečinnosti. Zde vyvstává řada otázek, a to zejména ve spojitosti s žádostí o uplatnění opatření proti nečinnosti ze strany účastníka řízení ve smyslu § 80 odst. 3 SŘ. Formální povaha žádosti, tedy zda se přímo jedná o žádost na zahájení řízení či o pouhý kvalifikovaný podnět, je dosud předmětem diskusí. Stejně tak není úplně jasné, zda je účastník ve své žádosti povinen navrhnout konkrétní formu opatření proti nečinnosti, a do jaké míry je nadřízený správní orgán účastníkovým návrhem vázán, stejně jako v jaké lhůtě je orgán povinen účastníkovu žádost vyřídit. Zákon účastníku přiznává možnost podání žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti až v momentě, kdy uplynuly lhůty pro vydání rozhodnutí. Do té doby disponuje pouhým neformálním podnětem. V této spojitosti není dosud zřejmé, zda

má nadřízený správní orgán povinnost zabývat se i informací o nečinnosti získanou z anonymního podání.

Následující část práce se zaměřuje na ochranu soudní, kterou zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní poskytuje zejména prostřednictvím žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 SŘS). V této souvislosti je zkoumána otázka vyčerpání prostředků procesní ochrany před správním orgánem, která je nezbytnou podmínkou k podání nečinnostní žaloby, mj. zda je nutné tuto podmínku vyčerpat v případě nečinnosti ústředního správního úřadu, a dále zda je podmínka splněna i za situace, kdy nadřízený správní orgán účastníkově prostředku vyhoví, avšak nečinný správní orgán v nečinnosti pokračuje i nadále. Svůj prostor v této kapitole nachází i žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, jež bývá často opomíjeným prostředkem ochrany proti nečinnosti, ačkoli v této oblasti rovněž sehrává velmi důležitou roli.

Finální část práce pojednává o jiných formách ochrany před nezákonnou nečinností. Je v ní rozebrána ústavní stížnost jakožto prostředek ochrany v případě porušení ústavně zaručených práv a svobod. V této spojitosti je zde popsána i žaloba k Evropskému soudu pro lidská práva jakožto nejzazší prostředek ochrany před nedůvodnými průtahy na bázi čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Mezi další prostředky vnitrostátní ochrany do této kategorie spadá institut veřejného ochránce práv či neformální prostředky kontroly veřejné správy v podobě stížností a petic.

1. Nezákonná nečinnost

1.1. Pojem

Nečinnost nelze chápat jako pojmem ryze právní povahy. Může se vyskytovat v mnoha aspektech lidského života a smysl i význam slova zůstává pokaždé stejný. Z lexikálního hlediska lze pojem nečinnost interpretovat jako inaktivitu, absenci činnosti. Takový stav může působit negativně v případech, kde se právě výskyt činnosti z různých důvodů předpokládá. Činnost je ze své podstaty vyvíjena s cílem dosažení nějakého výsledku, a nastane-li její absence, kýžený výsledek není uskutečněn.

Hovoří-li se o nečinnosti v právním slova smyslu, jedná se o překážku dosažení jakéhosi právem aprobovaného a předpokládaného výsledku, který v závislosti na okolnostech upravuje příslušný zákon. Samotný pojem *správa* bývá obvykle definován jako určitá činnost, která sleduje dosažení předem stanoveného cíle, resp. řízení vymezených záležitostí. Jedna z definic, jež bývá na akademické půdě uváděna nejčteněji, je definice od J. Pražáka, který správu v obecném smyslu popisuje jako: „*činnost sledující záměrně nějaký cíl nebo činnost nesoucí se za trvalým účelem řídit ty které záležitosti*“.¹ J. Pošvář ji chápe podobně, přičemž definuje správu jako „*lidskou činnost sledující záměrně nějaký cíl*“.² Lze rozlišit mezi správou soukromou a správou veřejnou. Právě veřejná správa, která je předmětem správního práva, může být vnímána jako řízení *veřejných záležitostí*. Z takto formulované definice lze dojít k závěru, že činnost neboli aktivita je pojmovým znakem správy, a její nedostatek je v tomto směru považován za nežádoucí jev. Výjimku však tvoří případy, kdy právní úprava s neaktivitou výslovně počítá, jako je tomu např. v případech správního uvážení.³ Zde lze hovořit o tzv. „uváženém jednání“, jelikož správní orgán disponuje volnou úvahou v tom, zda krok učiní či neučiní. Nezákonná nečinnost oproti tomu nastává v případě, kdy správní orgán neaplikuje tzv. „uvážení volby“, neboli nezvolí jedno z možných řešení tam, kde je k tomu povinen.⁴

Za situace, v níž má správní orgán právem stanovenou povinnost konat a nekoná, dochází k porušování jeho primární povinnosti, čímž nastává problém, který se v rámci veřejné správy vyskytuje poměrně nečastě.⁵ Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí definoval nečinnost

¹ PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo správní*. Praha: Nakl. Jednoty právnické, 1905, s. 1.

² POŠVÁŘ, Jaroslav. *Obecné pojmy správního práva*. Brno: Československý akademický spolek právníků, 1946. s. 24.

³ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 430.

⁴ FIALA, Zdeněk a kol. *Správní řád. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 433.

⁵ POTĚŠIL: *Správní řád...*, s. 430.

ve správním právu jako „*situaci, kdy správní orgán nekoná, přestože mu to zákon ukládá*“⁶ či jako „*objektivně existující stav, kdy v zákonem předepsaných lhůtách nedošlo k provedení příslušných procesních úkonů*“⁷. V akademických kruzích se zpravidla uvádějí dvě základní formy, ve kterých se nezákonná nečinnost projevuje, a to tzv. průtahy a absolutní nečinnost. O průtahy se jedná za situace, ve které správní orgán sice fakticky koná, ale činí tak velmi pomalu, čímž nedodrží lhůty stanovené právním předpisem, resp. ani lhůty přiměřené povaze daného úkonu. Výsledku řízení nakonec dosaženo je, ale až po uplynutí zákonných lhůt. Druhou a podstatně vážnější formou je pak nečinnost absolutní, kdy správní orgán nekoná vůbec, a to ani po uplynutí zákonných lhůt. Řízení zahajovaná z moci úřední ve svém důsledku nezahájí vůbec, a je-li zahájeno na návrh, v daném řízení nepokračuje.⁸

Ačkoli zákon na žádném místě explicitně neuvádí doslovné spojení „nezákonná nečinnost“, z celé právní koncepce i širšího kontextu není obtížné dovodit, že právě ona „nezákonnost“ zde hraje klíčovou roli.⁹ Právní řád upravuje standard zákonného postupu, který každý správní orgán musí při vyřizování své agendy dodržovat, přičemž takřka každá nelegitimní odchylka zakládá nezákonnost, proti níž existují mechanismy, o kterých tato práce pojednává.

Pro posouzení zákonnosti či nezákonnosti konkrétní inaktivity musíme analyzovat řadu faktorů, zejména zda jsou průtahy *důvodné či nedůvodné a kým byly způsobeny*.¹⁰ Na tuto otázku poukazuje rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva mj. v případě Frydlender proti Francii, v němž jsou definována čtyři základní kritéria, která je při posuzování přiměřenosti délky řízení nutné zohlednit, a to: „*složitost věci, chování stěžovatele, postup státních orgánů a význam řízení pro stěžovatele*“.¹¹ Jednotlivým faktorům způsobujících nečinnost se blíže věnuje následující podkapitola.

1.2 Faktory způsobující nečinnost

Aby bylo možné nezákonnou nečinnost co nejvíce minimalizovat, a nejlépe pak postupně úplně eliminovat, musíme zkoumat příčiny jejího vzniku. Prof. Hendrych ve své publikaci přisuzuje existenci nečinnosti řadě faktorů, které lze nazývat tzv. objektivními důvody nečinnosti. Stojí za ní zejména „*nevyhovující organizace, nedostatečné personální vybavení z hlediska počtu nebo kvalifikace pracovníků*“.¹² Obdobné důvody lze nalézt též ve sborníku

⁶ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. prosince 2004, sp. zn. 2 Ans 4/2004

⁷ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10.12.2012, sp. zn. 2 Ans 14/2012-41

⁸ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 38.

⁹ SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 248.

¹⁰ POTĚŠIL: *Správní řád...*, s. 397.

¹¹ rozsudek ESLP ze dne 27. června 2000 ve věci Frydlender proti Francii, stížnost č. 30979/96

¹² HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 677.

z mezinárodní konference, jejímž tématem byla právě nečinnost ve veřejné správě. Důvody jejího výskytu tedy lze spatřovat také v „*systemových nedostatcích samotné organizace, funkčnosti a efektivity veřejné správy*“.¹³ Dle Ústavního soud nelze průtahy ničím z toho omluvit ani zdůvodnit, jelikož narušují důvěru občanů v jejich ústavní práva. Přetíženost aparátu nelze akceptovat jako omluvu, jelikož „*na občany nelze v žádném případě přenášet technickoorganizační problémy státních orgánů, zejména má-li to za následek porušení jejich základních ústavních práv*“.¹⁴

Roli mohou sehrát i určité procesní instituty, které ze své podstaty prodlužují celý průběh řízení. Sem můžeme zařadit například institut přerušování řízení upravený v § 65 SŘ.¹⁵ V praxi tak dochází k případům, kdy správní orgány řízení přerušují, ať už pro údajné vady návrhu na zahájení řízení či z jiných důvodů, aniž by pro takový postup nastaly zákonem stanovené předpoklady. Právě tímto způsobem lze dojít k zneužití institutu přerušování řízení ve snaze zastít nezákonnou nečinnost.¹⁶

Vedle objektivních důvodů lze nalézt i řadu důvodů subjektivního rázu, mezi něž se řadí např. nekušenost či neznalost práva osoby, která má v daném případě rozhodovací pravomoc. Může se rovněž jednat o neochotu účastníkovi vyhovět, či dokonce úmyslná snaha mu nevyhovět.¹⁷

P. Mates ve svém článku odkazuje na judikaturu ÚS a ESLP, přičemž jako hlavní důvody nečinnosti uvádí: „*složitost případu (jeho věcná stránka, značný počet účastníků, složitost dokazování), chování účastníků řízení (podávání opravných prostředků a žádostí, odmítání spolupráce s příslušnými orgány) a závažnost věci, kterou je třeba řešit (s výjimečnou naléhavostí se má postupovat například u adopce)*“.¹⁸

Vždy je nutné si uvědomit, že ne všechny průtahy mají svůj původ na straně správního orgánu. V některých případech může jít dokonce o úmyslné komplikace ze strany účastníků řízení, jsou-li pro ně zdržení v probíhající řízení z nějakých důvodů výhodná. V praxi je tzv. obstrukční jednání účastníku, resp. jejich zmocněnců, typické zejména v přestupkových

¹³ KADEČKA, Stanislav. Slovo editorů. In KADEČKA, Stanislav (ed). *Nečinnost ve veřejné správě*. Praha: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci s Wolters Kluwer, 2012, s. 9.

¹⁴ nález Ústavního soudu ze dne 12. ledna 1999, sp. zn. I.ÚS 209/98

¹⁵ JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 518.

¹⁶ JIRKA, Vladislav. *Lhůty pro vydání rozhodnutí a ochrana před nečinností a průtahy ve správním řízení* [online]. e-pravo.cz, 18. srpna 2020 [cit. 7. března 2021]. Dostupné na <<https://www.epravo.cz/top/clanky/lhuty-pro-vydani-rozhodnuti-a-ochrana-pred-necinnosti-a-prutahy-ve-spravnim-rozeni-111616.html>>.

¹⁷ JEMELKA. *Soudní řád správní...*, s. 656.

¹⁸ MATES, Pavel. *Ochrana před nečinností* [online]. mvcr.cz, duben 2008 [cit. 7. března 2021]. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/clanek/ochrana-pred-necinnosti.aspx>>.

řízení, kde odpovědnost za přešupek zaniká po uplynutí lhůty jednoho roku (§ 29 ve spojení s § 30 přestupkového zákona).¹⁹ Není tedy výjimkou situace, kdy účastník záměrně zdržuje či protahuje přestupkové řízení za účelem uplynutí jednoroční prekluzivní lhůty, čímž mu zanikne odpovědnost za spáchaný přešupek. Takovéto jednání je zdánlivým výkonem práva, které nepožívá právní ochrany.²⁰ Následky obstrukčního jednání účastníka řízení budou přiblíženy v následujících kapitolách.

¹⁹ aktuální znění: zákon 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů

²⁰ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. března 2015, sp. zn. 1 As 16/2015-30

2. Zásady činnosti správních orgánů

Každé právní odvětví obsahuje pomyslné aplikační mantinely v podobě zásad. Zásady ztělesňují a precizují určité vyšší hodnoty, které musíme při tvorbě a aplikaci předpisů reflektovat, aby právo mohlo sloužit svému účelu.

Nezákonná nečinnost je v rozporu hned s několika zásadami, a to zejména se zásadou zákonnosti (legality), rychlosti, hospodárnosti, principem právní jistoty a principem tzv. dobré správy, který pojímá správu jako prostředek služby občanům. Nečinností tak může být zároveň závažně zasaženo do ústavně zaručených práv.²¹

2.1 Zásada zákonnosti (legality)

Zásada zákonnosti je vzhledem ke své důležitosti zakotvena v dokumentech nejvyšší právní síly, tedy v Ústavě České republiky a Listině základních práv a svobod. Konkrétně čl. 2 odst. 3 Ústavy stanoví, že „*státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon*“.²² Stát tudíž může prostřednictvím svých orgánů uplatňovat moc jedině v souladu s předpisy, které sám vydává.²³ Zákon je vždy základem veškeré činnosti veřejné správy a správa je povinna zákony aktivně uskutečňovat, přičemž se nesmí pohybovat *praeter legem*.²⁴

2.2 Zásada rychlosti a hospodárnosti

V tomto případě hovoříme o zásadě uplatňované zejména v právu procesním, a to nejen ve správním odvětví. Zásada rychlosti je pro svůj význam zakotvena nejen ve vnitrostátních předpisech České republiky, nýbrž i v mezinárodně-právních dokumentech upravujících klíčové zásady pro vedení řízení před státními i supranacionálními orgány.

Listina zakotvuje tuto zásadu ve druhém odstavci čl. 38, v němž výslovně stanovuje právo každého na projednání věci „bez zbytečných průtahů“.²⁵ Listina v této oblasti zakotvuje další důležité pravidlo, a to v čl. 36 odst. 1, které zní: „*Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.*“²⁶ Docentka Frumarová dochází ve své monografii k závěru, že pod onen „jiný orgán“ lze nepochybně pořadit také orgán veřejné správy, přičemž odkazuje na nálezy Ústavního soudu,

²¹ FRUMAROVÁ. *Ochrana před nečinností...*, s. 37.

²² aktuální znění: ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava, ve znění pozdějších předpisů

²³ E-pravo. *Co znamená princip legality* [online]. e-pravo.cz, 11. března 2002 [cit. 4. ledna 2021]. Dostupné na <<https://www.epravo.cz/top/clanky/co-znamená-princip-legality-15983.html>>.

²⁴ FRUMAROVÁ. *Ochrana před nečinností*, s. 19.

²⁵ aktuální znění: ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů

²⁶ Tamtéž

v němž bylo konstatováno porušení práva stěžovatele garantované ve čl. 36 odst. 1 Listiny jakožto „práva na řádný a spravedlivý proces, zahrnující v sobě nejen právo na spravedlivý způsob vedení procesu, ale také právo na trvání procesu až do jeho ukončení zákonem předpokládaným způsobem“.²⁷ Z mezinárodně-právních dokumentů se rychlostí řízení zabývá i Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, a to konkrétně ve svém čl. 6 odst. 1, jehož úvodní věta zní: „Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem.“²⁸ Tento článek se dotýká zejména soudních řízení, avšak skrze výkladové metody byl jeho význam rozšířen i na řízení před správními orgány.²⁹

Nemohu nesouhlasit s tezí, že pouze včas provedené řízení může být dostatečně efektivní pro dosažení kýženého výsledku. Platí to zejména v řízení o správním deliktu, kde má rychlost projednání věci vliv na otázku individuální a generální prevence. Trest musí být uložen zavčasu, neboť jen tak může být účelným.³⁰ Vyjádření zásady rychlosti lze nalézt i v samotném správním řádu, a to v § 6 odst. 1: „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)“.³¹

Zásada rychlosti úzce souvisí se zásadou hospodárnosti řízení, kterou upravuje § 6 odst. 2 věta první SR. Správní orgán by měl postupovat tak, aby předcházel vzniku zbytečných nákladů jak pro účastníky řízení, tak pro státní aparát.³²

2.3 Princip právní jistoty

Neméně důležitým principem, který se promítá v celém právním řádu a je narušován nezákonnou nečinností, je princip právní jistoty. Docentka Skulová ve své knize uvádí, že nezákonná nečinnost může také porušovat zásadu ochrany práv nabytých v dobré víře a oprávněné zájmy osob, jakož i předvídatelnost postupu správních orgánů.³³ Ústavní soud zdůrazňuje, že princip předvídatelnosti práva je důležitým atributem právního státu a

²⁷ náleží Ústavního soudu ze dne 19. září 1997, sp. zn. IV.ÚS 114/96

²⁸ sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí ze dne 18. března 1992 č. 209/1992 Sb., o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících

²⁹ POSPÍŠIL, Ivo. Právo na přiměřenou délku řízení v judikatuře Ústavního soudu. In KADEČKA, Stanislav (ed). *Nečinnost ve veřejné správě*. Praha: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci s Wolters Kluwer, 2012, s. 22.

³⁰ ŠVÁSTA, Pavel. *Ke střetu zásady rychlosti a zásady materiální pravdy v řízení o správním deliktu* [online]. e-pravo.cz, 27. prosince 2012 [cit. 6.1.2021]. Dostupné na <<https://www.epravo.cz/top/clanky/ke-stretu-zasady-%20rychlosti-a-zasady-materialni-pravdy-v-rizeni-o-spravnim-deliktu-87235.html>>.

³¹ aktuální znění: zákon 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

³² aktuální znění: zákon 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

³³ SKULOVÁ: *Správní právo procesní*, s. 249.

nezbytným předpokladem důvěry občanů v právo. „Z charakteru právního státu lze dovodit i legitimní požadavek, že se každý může spolehnout na to, že mu státní moc dopomůže k realizaci jeho subjektivních nároků a nebude mu v jejich uplatnění bránit.“³⁴

2.4 Zákaz denegatio iustitiae

Nezákonnou nečinnost správního orgánu lze považovat za jednu z forem porušení zásady zákazu odepření spravedlnosti (*denegatio iustitiae*). Tuto zásadu nelze interpretovat tak, že účastníku náleží právo na kladné vyřízení jeho žádosti či jiného úkonu dle části čtvrté správního řádu, ale pouze tak, že správní orgán se účastníkovým úkonem musí zabývat, a stejně tak musí vydat rozhodnutí, ať už je jeho znění pro účastníka pozitivní či negativní. Správní orgán tedy nemůže jednoduše nereagovat, a to ani v případech, kdy účastník nárok na pozitivní rozhodnutí nemá. Ke stejnému závěru lze dojít i v případě, kdy má správní orgán pravomoc rozhodnout skrze institut správního uvážení. Ani zde se nelze domnívat, že by jako jedna z variant postupu přicházela v úvahu právě nečinnost. Opačná situace nastává až v případě, kdy má správní orgán zákonem danou možnost svou pravomoc nevyužít, a účastníku tedy nepřísluší žádný nárok na vydání rozhodnutí či učinění jiného úkonu ze strany správního úřadu.³⁵

2.5 Princip dobré správy

Jedním ze specifických principů odvětví správního práva je princip dobré správy, který pojímá úlohu správy jako službu veřejnosti. Mezi základní projevy dobré správy patří mimo jiné i soulad s právem, včasnost, předvídatelnost, efektivnost či vstřícnost.³⁶ Právo na řádnou správu v sobě zahrnuje např. i Listina základních práv Evropské unie, jejíž čl. 41 stanoví: „Každý má právo na to, aby jeho záležitosti byly orgány, institucemi a jinými subjekty Unie řešeny nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě“.³⁷

Nezákonná nečinnost narušuje důvěryhodnost a spolehlivost veřejné správy, a může současně zasáhnout do zásady ochrany práv nabytých v dobré víře jakožto i oprávněných zájmů dotčených osob.³⁸ Nečinnost je tak v přímém rozporu s důležitou funkcí správního práva.

³⁴ náleží Ústavního soudu ze dne 3. června 2009, sp. zn. I. ÚS 420/09

³⁵ SKULOVÁ: *Správní právo procesní*, s. 248-249.

³⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 407.

³⁷ Listina základních práv Evropské unie C 326/391 ze dne 26. října 2012

³⁸ KLIKOVÁ, Alena a kol. *Správní řád*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 66.

3. Prevence vzniku nečinnosti

3.1 Lhůty

Úprava lhůt je základním projevem zásady rychlosti, přičemž působí jako prevence výskytu průtahů a nečinnosti jako takové. Lhůty jsou institutem napomáhajícím k rychlejší a efektivnější realizaci práva. Svou důležitou úlohu zastávají jak v právu hmotném, tak v právu procesním. Lhůta zakládá časový okamžik, do jehož uplynutí má být něco vykonáno, a s jejímž uplynutím bývá spojen určitý právní následek.

Vedle naplnění zásady rychlosti přispívají lhůty také k hospodárnosti řízení, jelikož průtahy s sebou přináší i vyšší náklady a zbytečnou finanční zátěž, a to jak pro státní aparát, tak pro dotčené osoby.³⁹ Od zahájení správního řízení začínají běžet lhůty pro rozhodnutí. Tyto jsou ve správním řádu nastaveny tak, aby odpovídaly průměrné náročnosti jeho jednotlivých fází. Mezi fáze, které se ve správním řízení běžně vyskytují, a se kterými je nutno počítat, řadíme zejména zahájení řízení, opatřování důkazů a jejich hodnocení, opatřování podkladů pro rozhodnutí jakožto lhůtu, ve které se k nim účastníci mohou vyjádřit, a následně vyhotovení rozhodnutí a jeho vydání. Ačkoli bývá správní řízení ze své podstaty vedeno spíše v písemné formě, musíme počítat i s možností ústního jednání.⁴⁰ Obecná úprava lhůt se nachází v § 71 SŘ. Zde se jako obecné pravidlo uvádí, že své rozhodnutí je správní orgán povinen vydat *bez zbytečného odkladu*.⁴¹ Pracujeme tu s neurčitým právním pojmem, který se vyskytuje v celém spektru právních předpisů, a to jak práva veřejného, tak práva soukromého. Jak již dříve judikoval Nejvyšší soud, jeho interpretace přitom závisí na konkrétním typu úkonu či povinnosti, která má být v tento časový úsek vykonána: „*Takto vymezená lhůta přímo neurčuje, v jakém konkrétním časovém okamžiku je třeba povinnost plnit či jinak konat. Jde tak o neurčitou lhůtu, jejíž podstatu vymezuje již její slovní vyjádření. Z časového určení bez zbytečného odkladu je třeba dovodit, že jde o velmi krátkou lhůtu, již je míněno bezodkladné, neprodlené, bezprostřední či okamžité jednání směřující ke splnění povinnosti či k učinění právního úkonu či jiného projevu vůle, přičemž doba trvání lhůty bude záviset na okolnostech konkrétního případu.*“⁴² Lhůtu *bez zbytečného odkladu* tedy nelze nijak paušalizovat ani ve světle úpravy správního řádu. Dle mého názoru se tak vůči správním orgánům jedná o poměrně benevolentní

³⁹ SKULOVÁ: *Správní právo procesní*, s. 255.

⁴⁰ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 400.

⁴¹ aktuální znění: zákon 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

⁴² rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. prosince 2013, sp. zn. 32 Cdo 2484/2012

přístup. V praxi je za tuto lhůtu obvykle považováno rozmezí 5 až 7 dní. Jedná se však pouze o orientační údaj a nelze z něj vycházet mechanicky.⁴³

Nelze-li rozhodnutí vydat bez zbytečného odkladu, nastupuje podpůrná lhůta 30 dnů. Ta počíná běžet od zahájení řízení a je upravena v odst. 3 § 71 SŘ.⁴⁴ V souladu s obecnou úpravou počítání času ve smyslu § 40 odst. 1 písm. a) SŘ se do běhu lhůty určené podle dní nezapočítává den, kdy došlo ke skutečnosti určující její počátek. Počítány jsou tedy až ode dne následujícího, v tomto případě tedy den následující po dni zahájení řízení.⁴⁵ Tato lhůta v žádném případě nenastupuje automaticky, nýbrž až v případě, že rozhodnutí není možné vydat bezodkladně, což musí být vždy řádně zdůvodněno konkrétními okolnostmi případu.⁴⁶ K obdobnému závěru ostatně došel i Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí, když judikoval: „*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.*“⁴⁷ Nezákonná nečinnost tedy může nastat již v případě, kdy dosud neuplynula třicetidenní lhůta, byl-li správní orgán schopen rozhodnout bezodkladně.⁴⁸

Ačkoli má být rozhodnutí vydáno v nejvýše třicetidenním časovém úseku, i z tohoto pravidla zákon uvádí výjimky, a to pod písmeny a) a b) odst. 3 § 71 SŘ.⁴⁹ Určité okolnosti totiž mohou řízení neúměrně prodlužovat. Dle písm. a) se jedná o ústní jednání (§ 49 SŘ), místní šetření (ohledání na místě § 54 SŘ), předvolání (§ 59 SŘ), předvedení (§ 60 SŘ), doručování veřejnou vyhláškou, nedaří-li se osobám doručovat (§ 25 SŘ), nebo jde-li o zvláště složitý případ. V těchto situacích se lhůta *ex lege* prodlužuje o dalších 30 dní. Sejde-li se více zmíněných okolností naráz, situaci to nemění. Řízení se i v takovém případě prodlužuje pouze o jedenkrát třicet dní.⁵⁰ Pojem *zvláště složitý případ* zákon nijak nedefinuje. Mohlo by se jednat o řízení, v němž je k vydání rozhodnutí potřeba provést a vyhodnotit větší množství důkazů.

⁴³ POTĚŠIL: *Správní řád ...*, s. 399.

⁴⁴ aktuální znění: zákon 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁵ POTĚŠIL: *Správní řád ...*, s. 401.

⁴⁶ Tamtéž, s. 400.

⁴⁷ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. srpna 2010, sp. zn. 9 Afs 20/2010-74

⁴⁸ POTĚŠIL: *Správní řád ...*, s. 431.

⁴⁹ aktuální znění: zákon 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

⁵⁰ JEMELKA: *Správní řád ...*, s. 465.

Zpravidla se takové případy objevují na úřadech, jež se specializují na povahově složitější agendu, či na ústředních správních úřadech.⁵¹

Případ vymezený pod písm. b) upravuje situace, v nichž se lhůta prodlužuje o dobu nezbytnou k provedení zákonem vymezených úkonů. Do této kategorie spadá nutnost provedení dožádání (§ 13 odst. 3 SŘ), doručení písemnosti do ciziny (§ 22 SŘ) či vypracování znaleckého posudku. Maximální délku lhůty pro vydání rozhodnutí zde zákon záměrně neuvádí, protože nelze objektivně předvídat, jak dlouhou dobu provedení daných úkonů správnímu orgánu zabere.⁵²

Úprava obsažena ve správním řádu je opět pouze obecnou úpravou, a zvláštní zákony mohou upravovat lhůty zcela odlišně. Jako příklad lze uvést přestupkový zákon, v jehož ustanovení § 94 se pro vydání rozhodnutí stanoví lhůta bezodkladná, a pro případ, že tuto dodržet nelze, nastupuje lhůta 60 dní od zahájení řízení.⁵³ Obdobně jsou upraveny lhůty pro vydání rozhodnutí vodoprávního úřadu v § 115 vodního zákona, který zde navíc přidává lhůtu 3 měsíce od zahájení řízení pro zvláště složité případy.⁵⁴ Zákon o bankách pak v § 40 zavádí lhůtu pro vydání rozhodnutí týkající se bankovní licence v délce až 6 měsíců ode dne zahájení řízení.⁵⁵

V případech, kdy zákon žádnou lhůtu nestanovuje, je na místě postupovat ve *lhůtě přiměřené* jakožto lhůtě subsidiární. Ta se opět liší v závislosti na okolnostech konkrétního případu, a její bližší určení není otázkou právní teorie, nýbrž pak správní praxe a soudních rozhodnutí.⁵⁶ Co se týče samotné povahy lhůt pro vydání rozhodnutí, jedná se o tzv. lhůty pořádkové. Ze soudní praxe Nejvyššího správního soudu vyplývá, že jejich nedodržení nemůže vést ke zrušení rozhodnutí.⁵⁷ Nejedná se však o lhůty promlčecí či prekluzivní. Jejich uplynutí pro správní orgán netvoří překážku pro vydání rozhodnutí v téže věci.⁵⁸

3.2 Fikce

K realizaci práv ve správně-právní sféře bývá v určitých případech zapotřebí předchozího rozhodnutí vykonavatele veřejné správy, kterým se vyhovuje návrhu ze strany žadatele v rámci

⁵¹ JEMELKA: *Správní řád ...*, s. 465.

⁵² Tamtéž.

⁵³ aktuální znění: zákon 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů

⁵⁴ aktuální znění: zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů

⁵⁵ aktuální znění: zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů

⁵⁶ SKULOVÁ: *Správní právo procesní*, s. 255.

⁵⁷ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. července 2011, sp. zn. 9 A 128/2010-33

⁵⁸ POTĚŠIL: *Správní řád ...*, s. 402.

určitého správního řízení. Tento individuální správní akt mívá obvykle povahu souhlasu, povolení či koncese, a legální realizace určité činnosti je přímo podmíněna jeho vydáním. Za naplnění určitých zákonem stanovených podmínek může mít stejný účinek i nečinnost vykonavatele veřejné správy. Nevydá-li příslušný správní orgán kýžené rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě, může nastat tzv. fikce rozhodnutí. V takové situaci se má za to, že rozhodnutí bylo vydáno. Fikci lze definovat jako „zákonem vytvořenou a stanovenou správní konstrukci, která za splnění zákonem stanovených předpokladů finguje určitou právní skutečnost, jež ve skutečnosti neexistuje, ale která vyvolává právní následky tak, jako by fingovaná skutečnost skutečně existovala“. Samotná fikce může mít pozitivní či negativní charakter. Fikce pozitivního rozhodnutí znamená, že návrhu dané osoby bylo v plném rozsahu vyhověno. Fikce negativního rozhodnutí naopak znamená, že návrh byl v plném rozsahu zamítnut. Tzv. fingované rozhodnutí vyvolává stejné právní následky jako rozhodnutí reálně vydané, přičemž ani pozdější vydání skutečné rozhodnutí nemá žádný vliv na již nastalé právní následky.⁵⁹

Jako příklad fikce pozitivního rozhodnutí lze uvést § 21 odst. 3 RTV, dle kterého je Rada pro rozhlasové a televizní vysílání povinna rozhodnout do 60 dnů od předložení žádosti o změny skutečností uvedených v žádosti o licenci, a pokud tak neučiní a nejedná se o řízení s více účastníky, má se za to, že vyslovila souhlas.⁶⁰ Dalším příkladem je § 20 odst. 7 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách. Dle něj má Česká národní banka lhůtu 60 pracovních dnů na vydání rozhodnutí o žádosti o souhlas. S nevydáním rozhodnutí je v tomto případě spojena nevyvratitelná domněnka udělení souhlasu.⁶¹ Jako příklad fikce negativního rozhodnutí může posloužit § 9 odst. 3 ŽPInf, který uvádí, že neposkytl-li povinný subjekt ve stanovené lhůtě informace či nevydal rozhodnutí, má se za to, že rozhodl informace odepřít.⁶²

Právní účinky fikce nastávají *ex lege* v momentě marného uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí, a to bez nutnosti jakéhokoli dalšího úkonu účastníka, přičemž aby fikce nastala, zákon ji jako následek nečinnosti musí upravovat výslovně. Z toho plyne, že musí být zároveň respektovány všechny zákonné předpoklady pro její použití, přičemž analogie nebo restriktivní či extenzivní výklad nepřiházejí v úvahu. Pro nastolení fikce musí zákon stanovit přesnou lhůtu. Z toho důvodu nelze fikci automaticky spojovat s úpravou lhůt ve smyslu § 71 SŘ, a zcela určitě ne s lhůtou přiměřenou.⁶³ Ve fikci rozhodnutí spatřuji institut, který má potenciál pozitivně

⁵⁹ FRUMAROVÁ. *Ochrana před nečinností*, s. 85-86.

⁶⁰ aktuální znění: zákon 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů

⁶¹ aktuální znění: zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů

⁶² aktuální znění: zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů

⁶³ FRUMAROVÁ. *Ochrana před nečinností*, s. 85-89.

příspěť k nižšímu výskytu nečinnosti, a tím následně odlehčit rozhodovací agendu soudů ve správním soudnictví. Četnější výskyt fikce rozhodnutí v právním řádu by tak mohl odrážet pragmatičtější a progresivnější postup ze strany správních orgánů ve vztahu k žádostem.

3.3 Ohlašovací a jiné režimy

Na podobné bázi jako fikce rozhodnutí fungují i ohlašovací režimy. Jedná se o právní konstrukci, v jejímž principu má správní orgán zákonem stanovenou lhůtu, v níž má vyjádřit svůj souhlas, příp. své veřejnoprávní výhrady a námitky k věci, jež mu byla předložena. V případě nečinnosti správního orgánu po uplynutí zákonné lhůty se má za to, že správní orgán v dané věci vyjádřil souhlas, resp. absenci námitek. Ohlášení se od povolovacích režimů zásadně odlišuje ve světle formálních požadavků, přičemž chce-li osoba provádět určitou činnost, je povinna svůj záměr předem ohlásit vykonavateli veřejné správy, který po jeho posouzení (zejména z hlediska veřejného zájmu) této osobě sdělí, zda je vše v pořádku, resp. zda má k činnosti nějaké výhrady, omezení či námitky. S nečinností správního orgánu se tak pojí stejné právní účinky jako s výslovným souhlasem, resp. a absencí veřejnoprávních výhrad.⁶⁴

Ohlašovací režim lze nalézt např. v ustanoveních § 105 an. stavebního zákona. Lhůta pro udělení souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru činí 30 dnů a běží ode dne podání ohlášení (§ 106 odst. 1 StavZ).⁶⁵ Ve své podstatě se nejedná o domněnku ani fikci rozhodnutí správního orgánu. Jedná se zákonem přesně vymezenou dobu, níž může správní orgán relevantně uplatnit své veřejnoprávní výhrady a omezení.⁶⁶

Ačkoli je opatření proti nečinnosti (§ 80 SŘ), o kterém pojednává následující podkapitola, vnímáno jako jakási základní a výchozí úprava ochrany proti nečinnosti správního orgánu, zvláštní zákony mohou tuto problematiku upravovat odlišně, což může souviset se specifickým charakterem oblasti, kterou daný zákon upravuje. Mezi důležité úpravy v této rovině lze zařadit úpravu obsaženou v daňovém řádu, konkrétně v jeho ustanovení § 38. Osobě zúčastněné na správě daně daňový řád přiznává možnost dát podnět nejbližší nadřízenému správci daně v případě, kdy není postupováno bez zbytečných průtahů. Ten je povinen prověřit důvodnost podnětu, a případně pak správci daně ve lhůtě 30 dnů po obdržení podnětu přikázat, aby zjednal nápravu. Pokud tak správce daně neučiní, zjedná nápravu onen nejbližší nadřízený správce

⁶⁴ Tamtéž, s. 106-107.

⁶⁵ aktuální znění: zákon 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

⁶⁶ FRUMAROVÁ. *Ochrana před nečinností*, s. 108-109.

daně.⁶⁷ Dalším příkladem je ustanovení § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, který umožňuje žadateli podat stížnost v případě, že mu informace, resp. konečná licenční nabídka, nebyla poskytnuta v zákonem stanovených lhůtách ((§ 14 odst. 5 písm. b) či § 14 odst. 7 SvInf)), respektive nebylo ani vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti. O stížnosti zde opět rozhoduje nadřízený orgán.⁶⁸

3.4 Opatření proti nečinnosti ve správním řízení

Ochranu proti nečinnosti v duchu správního řádu nelze chápat ryze jako ochranu před absolutní nečinností, nýbrž i jako ochranu před nedůvodnými průtahy.⁶⁹ Svou podobu nachází v ustanovení § 80 an. SŘ, který ve svém prvním odstavci uvádí: „*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.*“⁷⁰ Zákonnou lhůtou zde může být jak lhůta ve smyslu § 71 SŘ, tak speciální lhůta upravená zvláštním zákonem.⁷¹ Nemusí se přitom nutně jednat o číselně vymezenou lhůtu, jelikož § 80 SŘ lze aplikovat i v případech, kdy orgán nevydal rozhodnutí „bez zbytečného odkladu“ či ve lhůtě přiměřené, ačkoli pro to existovaly podmínky.⁷²

K posouzení existence nezákonné nečinnosti má kompetenci nadřízený správní orgán. Jde o nadřazenost organizačního rázu, jež je odrazem principu subordínace, který je pro výkon státní správy tolik příznačný. Existuje zde tedy hierarchie vztahů, přičemž organizačně nadřízený orgán má řídicí pravomoci vůči orgánu podřízenému.⁷³ Řízení bývá ze strany nadřízeného správního orgánu zahajováno z moci úřední, což lze pokládat za výraz správního dozoru vůči podřízenému orgánu.⁷⁴ Nadřízený správní orgán bývá zpravidla i odvolacím orgánem, s čímž se pojí i závěr Nejvyššího správního soudu, dle něž je nečinnost prvostupňového orgánu plně přičitatelná orgánu odvolacímu, který je zároveň držitelem zákonem přiznaných nástrojů k jejímu odstranění. Tento závěr plyne z požadavku, aby veřejná správa a její jednotlivé články postupovaly vůči účastníkům řízení jednotně a koordinovaně bez výskytu průtahů.⁷⁵

⁶⁷ aktuální znění: zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů

⁶⁸ aktuální znění: zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů

⁶⁹ VEDRAL, Josef. *Správní řád: Komentář*. 2. vydání. Praha: Polygon, 2012. s. 693-694.

⁷⁰ aktuální znění: zákon 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

⁷¹ VEDRAL: *Správní řád ...*, s. 694.

⁷² FIALA: *Správní řád ...* s. 433.

⁷³ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. listopadu 2007, sp. zn. 3 Ans 3/2007-61

⁷⁴ JEMELKA: *Správní řád ...*, s. 518.

⁷⁵ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. května 2016, sp. zn. 9 As 53/2016-22

Druhý odstavec § 80 SŘ implikuje stejný postup nadřízeného správního orgánu rovněž v případě, kdy orgán podřízený nezahájí řízení do 30 kalendářních dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední.⁷⁶ Povinnost správního orgánu přijímat podněty k zahájení řízení z moci úřední plyne z § 42 SŘ. Tato třicetidenní lhůta však nemusí běžet vždy ode dne samotného obdržení vnějšího podnětu. Správní orgán může nejdříve investovat určitý čas k prověření existence skutečností odůvodňující zahájení řízení ve smyslu § 137 SŘ.⁷⁷

O předmětné nečinnosti se nadřízený správní orgán může dozvědět v rámci své kontrolní činnosti, na základě oznámení ze strany podřízeného správního orgánu nebo ze strany dotčené osoby. Ta v této fázi zatím nemůže ochranu sama aktivně využít, může však svým podnětem nadřízenému správnímu orgánu oznámit, že podřízený orgán nekoná.⁷⁸ V této spojitosti je poněkud problematické, zda se musí nadřízený správní orgán zaobírat i informací získanou z anonymního podání. Na tuto otázku dosud neexistuje jednotná odpověď. P. Kolman se ve svém článku domnívá, že s ohledem na gramatický a teleologický výklad ustanovení § 80 odst. 2 SŘ, a zejména kogentní povinnost z něj plynoucí, je nutné zabývat se i podáním nepodepsaným.⁷⁹ V rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2018 zazněl závěr jež, jak se domnívám, tento názor implicitně podporuje, a to, že lze rozlišit mezi podáním, kterým se disponuje řízením, a podáními ostatními: *„Podání s chybějícím podpisem, tedy podání vadné, nemůže vést k projednání věci, ale jen k zastavení řízení. Nicméně ne každé podání podle § 37 správního řádu má za cíl vyvolat nějaké řízení. Proto procesní následky podání bez podstatné náležitosti, jakou je podpis, se budou lišit v závislosti na povaze podání.“*⁸⁰ Nelze tedy a priori přistupovat ke každému podání stejně a nedostatek náležitosti ve světle § 37 odst. 2 SŘ vyvolává účinky v závislosti na povaze daného podání. Absence podpisu na podnětu adresovaném nadřízenému správnímu úřadu k přijetí opatření proti nečinnosti by dle mého názoru neměla automaticky vést k situaci, kdy se nadřízený správní orgán podnětem nebude vůbec zabývat.

Mechanismy poskytnuté nadřízenému správnímu orgánu v případě nečinnosti orgánu podřízeného uvedené v § 80 an. SŘ představují základní a primární způsob ochrany proti nečinnosti. Předmětná úprava mu poskytuje velice široký prostor k jejich uplatnění, a to

⁷⁶ KOLMAN, Petr. *Vybrané aspekty ochrany před nečinností ve správním procesu* [online]. e-pravo.cz, 5. ledna 2015 [cit. 7. března 2021]. Dostupné na <<https://www.epravo.cz/top/clanky/vybrane-aspekty-ochrany-pred-necinnosti-ve-spravnim-procesu-96421.html?mail>>.

⁷⁷ FIALA: *Správní řád ...*, s. 433.

⁷⁸ JEMELKA: *Správní řád ...*, s. 518.

⁷⁹ KOLMAN: *Vybrané aspekty ochrany...*

⁸⁰ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. prosince, sp. zn. 4 As 113/2018–39

zejména zařazením dikce uvedené v § 80 odst. 3 SŘ. Nadřízený správní orgán může totiž zasáhnout již v momentě, kdy z okolností vyplývá, že příslušný správní orgán zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí či zahájení řízení nedodrží, resp. nebude pokračovat v řízení již zahájeném.⁸¹ Jedná se o projev zásady prevence, jelikož zakotvení tohoto pravidla je především snahou nečinnosti předejít.⁸² Může se například stát, že v rámci správního orgánu onemocní větší počet úředních osob, v důsledku čehož není orgán dočasně schopen zvládat nápad věcí a nadřízený správní orgán preventivně učiní opatření proti nečinnosti i ohledně řízení, u nichž dosud neuplynula lhůta pro vydání rozhodnutí.⁸³ Zda nadřízený správní orgán tuto možnost využije nebo ne záleží v tomto případě na jeho vlastním uvážení. Nesmí se ovšem jednat o prostou libovůli.⁸⁴ Lze tak rozlišit mezi obligatorní (§ 80 odst. 1 a 2 SŘ) a fakultativní (§ 80 odst. 3 SŘ) ingerencí nadřízeného správního orgánu do rozhodovací pravomoci příslušného správního orgánu podřízeného.⁸⁵

Ačkoli zákon přiznává primární prostor pro reakci na nečinnost nadřízenému správnímu orgánu, nejedná se o jeho výhradní monopol. Možnost obrany je později přenechána i samotnému účastníku řízení, a to jakémukoli účastníku řízení ve smyslu § 27 odst. 1 SŘ. Dle druhé věty odst. 3 § 80 SŘ se prostor pro podání žádosti adresované nadřízenému správnímu orgánu však aktivuje až v momentě, kdy uplynuly lhůty pro vydání rozhodnutí.⁸⁶

O povaze žádosti dosud nepanuje obecná shoda. Řada autorů (L. Jemelka, L. Pítrová) považuje účastníkovou žádost ve smyslu § 80 odst. 3 SŘ za návrh na zahájení správního řízení ve smyslu § 44 SŘ, přičemž musí splňovat zákonné náležitosti podání, které plynou z § 45 SŘ.⁸⁷ Vyhoví-li v takovém případě nadřízený správní orgán účastníkově žádosti, učiní dle L. Potěšila opatření proti nečinnosti. V opačném případě vydá usnesení. To se oznamuje pouze tomuto účastníkovi a odvolání proti němu není možné.⁸⁸ V. Sládeček se však domnívá, že ona žádost je spíše kvalifikovaným podnětem, kterým se správní orgán musí zabývat. Je-li podnětu vyhověno, zahájí správní orgán řízení ex offo. V opačném případě návrh usnesením zamítne.⁸⁹

Vzhledem ke kritériím vymezeným v § 45, resp. § 37 odst. 2 SŘ by měl mít účastník povinnost ve své žádosti navrhnout konkrétní opatření z uvedených v § 80 odst. 4 SŘ, které má

⁸¹ aktuální znění: zákon 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

⁸² FRUMAROVÁ. *Ochrana před nečinností*, s. 76.

⁸³ JEMELKA: *Správní řád ...*, s. 519.

⁸⁴ SKULOVÁ. *Správní právo procesní*, s. 259.

⁸⁵ HRABÁK, Jan, NAHODIL, Tomáš. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 4 vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2012. s. 263.

⁸⁶ VEDRAL: *Správní řád ...*, s. 700.

⁸⁷ FIALA: *Správní řád ...*, s. 433.

⁸⁸ POTĚŠIL: *Správní řád ...*, s. 434.

⁸⁹ FIALA: *Správní řád ...* s. 433.

nadřízený správní orgán přijmout.⁹⁰ A. Kliková se domnívá, že ačkoli účastník koncipuje svoji žádost ve světle § 45 SŘ, není povinen specifikovat, kterou formu opatření má nadřízený správní úřad uvést.⁹¹ Dle L. Jemelky je žádost bez uvedení konkrétního opatření přípustná, a nastupuje zde vyvratitelná domněnka, že účastník žádá o jakékoli opatření z daných alternativ.⁹² L. Potěšil se rovněž domnívá, že uvedení konkrétní formy opatření v návrhu účastníka není nezbytně nutné, jelikož dle něj není nadřízený správní orgán účastníkovým návrhem vázán, a volba prostředku tak záleží čistě na jeho posouzení. Nesouhlasí-li s účastníkem navrženou variantou, měl by se s tím však v odůvodnění vypořádat, a při využití formy jiné pak uvést, proč právě tuto pokládá za efektivnější než tu účastníkem navrženou.⁹³ Ke stejnému názoru se kloní i F. Korbel či Z. Fiala, dle nichž volí správní úřad nejvhodnější opatření podle svého uvážení, aniž by byl obsahem žádosti účastníka vázán.⁹⁴⁹⁵ L. Jemelka oproti tomu zastává názor, že správní úřad o žádosti rozhoduje zásadně jen v rámci účastníkem navržené formy opatření. Využije-li pak nadřízený správní orgán jiné než navržené formy, zahajuje řízení z úřední povinnosti, nikoli na podkladě podané žádosti.⁹⁶ Osobně se přikláním k tvrzení L. Jemelky, tudíž že absence volby konkrétního opatření otevírá prostor pro aplikaci kteréhokoliv opatření, které nadřízený správní orgán uzná za vhodné. Dle mého názoru by absence této náležitosti neměla prodlužovat již tak nepřiměřeně dlouhé řízení skrze doplňování zbytných formalit. Lhůta pro vyřízení žádosti není v zákoně stanovena. Lze se však domnívat, že i zde dojde k aplikaci obecné třicetidenní lhůty ve smyslu § 71 odst. 3 SŘ.⁹⁷

Shoda nepadá ani v otázce, u kterého orgánu by se měla žádost podat. Přikláním se k názoru, že by tak mělo být činěno přímo u nadřízeného správního orgánu, jelikož se jedná o zásadně rychlejší a efektivnější postup, přičemž k podání žádosti by mělo dojít bezodkladně poté, co správnímu orgánu uplynou lhůty pro vydání rozhodnutí.⁹⁸

S výjimkou § 80 odst. 3 SŘ, kde zákon umožňuje diskreci, zakládá naplnění důvodů k aplikaci některého opatření proti nečinnosti přímo povinnost nadřízenému správnímu orgánu některé opatření učinit. Nestane-li se tak, dopouští se nečinnosti sám, a lze proti němu použít opatření proti nečinnosti.⁹⁹ Je-li tedy prokázána nezákonná nečinnost, nadřízený správní orgán

⁹⁰ VEDRAL: *Správní řád ...*, s. 701.

⁹¹ KLIKOVÁ, A. *Správní řád ...*, s. 72.

⁹² JEMELKA: *Správní řád ...*, s. 520.

⁹³ POTĚŠIL: *Správní řád ...*, s. 434.

⁹⁴ KORBEL, F. In ČERNÝ, Pavel (ed.): *Průvodce novým správním řádem*. Praha: Linde, 2006, s. 241.

⁹⁵ FIALA: *Správní řád*. s. 433.

⁹⁶ JEMELKA: *Správní řád ...*, s. 520.

⁹⁷ FIALA: *Správní řád ...*, s. 433.

⁹⁸ Tamtéž.

⁹⁹ JEMELKA: *Správní řád...*, s. 520.

vybere jednu ze čtyř zákonem nabízených variant, které jsou upraveny v § 80 odst. 4 SŘ pod písmeny a) až d). Svou volbu by měl přitom zakládat s ohledem na zásadu rychlosti, procesní ekonomie, i s ohledem na celkovou efektivitu té které varianty v konkrétním případě. Není ani vyloučeno využití vícero forem opatření, ať už v jejich návaznosti či ve vzájemné kombinaci.¹⁰⁰

Pod písm. a) je upraveno tzv. *příkázání*, kterým nadřízený správní orgán nečinnému orgánu přikazuje, aby učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy, nebo vydal rozhodnutí.¹⁰¹ Tento postup je vhodný zejména v případech, kdy je s ohledem na rychlost řízení a procesní ekonomii efektivnější věc ponechat správnímu orgánu, který aktuálně řízení vede.¹⁰²

Další formou opatření proti nečinnosti je tzv. *atrakce* upravená pod písm. b). Jedná se o postup, v němž nadřízený správní orgán převezme věc od nečinného orgánu a rozhodne sám místo něj.¹⁰³ Je zde vydáváno prvostupňové rozhodnutí, proti kterému jsou přípustné řádné opravné prostředky.¹⁰⁴ Tímto dochází v rámci hierarchie správních orgánů k posunu opravných prostředků o jeden stupeň výš. S ohledem na tento fakt by měla být atrakce při nečinnosti ústředních správních úřadů a ministerstev ze své podstaty vyloučena.¹⁰⁵¹⁰⁶ S tímto názorem se ztotožňuje i J. Vedral, jelikož o případném odolání by zde rozhodovala osoba stojící v čele tohoto nadřízeného správního úřadu. Proto jako jediné východisko v takovém případě vidí podání žaloby ve smyslu § 79 SŘS.¹⁰⁷

Písm. c) dále upravuje tzv. *delegaci*, na jejímž základě nadřízený správní orgán věc opět odebírá z rukou nečinného správního orgánu. V tomto případě však pověřuje vedením řízení jiný správní orgán ve svém správním obvodu.¹⁰⁸ Tento však musí být věcně příslušný k vedení řízení ve smyslu § 10 SŘ.¹⁰⁹ Rozhodnutí o atrakci a delegaci lze s odkazem na § 76 odst. 2 SŘ vydat bez nutnosti vedení předchozího řízení, a to za podmínek, že bylo v téže či jiné věci tímž správním orgánem podle ustálené rozhodovací praxe již vydáno rozhodnutí obdobné, za obdobných skutkových okolností.¹¹⁰

Správní řád v § 80 odst. 5 upravuje výjimku z aplikace atrakce a delegace, a to s ohledem na ústavně garantované právo na samosprávu zakotvené v čl. 8 Ústavy. Z toho vyplývá, že věc nelze atrahovat ani delegovat, spadá-li do samostatné působnosti územně-samosprávného

¹⁰⁰ Tamtéž.

¹⁰¹ aktuální znění: zákon 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰² JEMELKA: *Správní řád* ..., s. 520.

¹⁰³ aktuální znění: zákon 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰⁴ SKULOVÁ. *Správní právo procesní*, s. 260.

¹⁰⁵ JEMELKA: *Správní řád* ..., s. 520.

¹⁰⁶ FIALA: *Správní řád* ..., s. 433.

¹⁰⁷ VEDRAL: *Správní řád* ..., s. 702.

¹⁰⁸ aktuální znění: zákon 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰⁹ VEDRAL: *Správní řád* ..., s. 703.

¹¹⁰ aktuální znění: zákon 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

celku.¹¹¹ Atrakce a delegace jsou považovány za vhodné postupy zejména v případech nečinnosti popsané v § 80 odst. 2 SŘ, tedy kdy příslušný správní orgán ve lhůtě 30 dnů dosud nezahájil řízení z moci úřední, ač tak učinit měl.¹¹² V takovém případě totiž nebyly podniknuty žádné kroky, které by z hlediska efektivity odůvodňovaly ponechání věci příslušnému správnímu orgánu.

Čtvrtou a zároveň poslední variantou opatření proti nečinnosti zakotvenou pod písm. d) je prodloužení zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí, tzv. *prolongace*.¹¹³ Tato forma se uplatní, lze-li důvodně předpokládat, že správní orgán v prodloužené lhůtě rozhodnutí skutečně vydá, a nenastane tak po jejím uplynutí nutnost dodatečně zvolit formu jinou. Obvykle se tak jedná o případy, kdy již správní orgán učinil řadu procesních kroků, ale složitost věci mu brání rozhodnout ve lhůtě, což vyžaduje její přiměřené prodloužení. Dalším nutným předpokladem je, že se tento postup jeví pro účastníky výhodnější než postup jiný.¹¹⁴ Tímto jiným postupem se zde má na mysli jiná forma opatření, resp. forma dle písm. b) či c), jelikož příkaz k vydání rozhodnutí podle písm. a) už v tomto případě nepřichází v úvahu.¹¹⁵ Zákon neupravuje možnost podání žádosti o přiměřené prodloužení lhůty přímo ze strany příslušného orgánu. Jde zde tedy opět o výraz správního dozoru, přičemž nadřízený orgán koná při zjištěné nečinnosti *ex officio*.¹¹⁶ Zvažuje-li nadřízený správní orgán uplatnit právě tuto formu opatření, měl by vždy zvážit, zda je prosté prodloužení lhůty dostačující, a zda by nebylo v konkrétním případě efektivnější uplatnit formu jinou. K prodlužování by zároveň nemělo docházet opakovaně.¹¹⁷

Zákonem stanovenou formou, v níž je opatření proti nečinnosti vydáno, je usnesení. Výjimkou je zde § 80 odst. 4 písm. a) SŘ (příkázání). Ovšem i tento příkaz směřovaný nečinnému orgánu by měl mít s ohledem na zásadu písemnosti a praktickou doložitelnost písemnou formu.¹¹⁸ Usnesení správního orgánu ve věci ochrany proti nečinnosti ale nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 SŘ. Jedná se o akt interní povahy, který je důsledkem onoho hierarchického uspořádání veřejné správy.¹¹⁹ Z tohoto důvodu rovněž nepodléhá přezkumu ve správním soudnictví, a nelze se proti němu odvolat.¹²⁰

¹¹¹ JEMELKA: *Správní řád* ..., s. 521.

¹¹² Tamtéž.

¹¹³ aktuální znění: zákon 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

¹¹⁴ JEMELKA: *Správní řád* ..., s. 521.

¹¹⁵ VEDRAL: *Správní řád* ..., s. 703.

¹¹⁶ SKULOVÁ: *Správní právo procesní*, s. 261.

¹¹⁷ POTĚŠIL: *Správní řád* ..., s. 435.

¹¹⁸ Tamtéž, s. 436.

¹¹⁹ POTĚŠIL: *Správní řád*, s. 435.

¹²⁰ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. března 2010, sp. zn. 5 Ans 2/2010-127

Mimo formy opatření vymezené v § 80 odst. 4 SŘ existuje i další způsob ochrany proti nečinnosti, který je upraven v § 148 odst. 3 SŘ. Dle něj se účastník může domáhat vydání částečného či mezitímního rozhodnutí, a to i v kombinaci s jiným opatřením uvedeným v § 80 odst. 4 SŘ.¹²¹ Tímto postupem rozhodne správní orgán aspoň o části nároku, resp. o základu nároku účastníka, přičemž pak aspoň nedojde k tak intenzivnímu zásahu do účastnických práv.

Použitelnost úpravy § 80 an. SŘ se neomezuje pouze na správní řízení ve smyslu části druhé správního řádu, nýbrž se uplatní při všech postupech správních orgánů, které správní řád upravuje. Tento závěr plyne z § 6 odst. 1 SŘ, který explicitně odkazuje právě na § 80 SŘ. Vztahuje se jak na řízení prvostupňová, tak na řízení odvolací, řízení o mimořádných opravných prostředcích, jakož i na postupy dle hlavy čtvrté, páté a šesté správního řádu.¹²² Prostor dále nalézá i v případech, kdy zvláštní zákon aplikaci správního řádu sice vylučuje, ale žádnou vlastní úpravu neobsahuje.¹²³ Použitelnost této úpravy ovšem není neomezená. Opatření proti nečinnosti nemohou zahlcovat správní aparát v míře výrazně větší než nezbytné. Proto je jejich uplatnitelnost omezena na případy absence rozhodnutí ve věci samé, a je tudíž vyloučena ve věcech vedení řízení.¹²⁴

3.4.1 Výjimka z ochrany

Ustanovení § 71 odst. 4 SŘ zakládá výjimku z použití úpravy ochrany proti nečinnosti. Té se tak ve smyslu § 80 SŘ nemůže dovolávat účastník, který nedodržením lhůty pro vydání rozhodnutí svým jednáním sám způsobil.¹²⁵ Tuto výjimku blíže rozvádí rozsudek Nejvyššího správního soudu z roku 2012, který uvádí, že nečinnost nelze vždy přičítat správnímu orgánu. „*Má-li zjištěná nečinnost svůj původ ve způsobu, jakým vystupuje v řízení jeho účastník, nejde o nečinnost správního orgánu a nelze se proti ní dovolávat ochrany.*“¹²⁶ Účastníkům podíl na prodloužení správního orgánu může pramenit z liknavého přístupu účastníka k poskytování součinnosti správnímu orgánu či ze situace, kdy účastník „*navrhuje rozsáhlá dokazování, opakovaně žádá o stanovení, resp. prodloužení lhůt pro vyjádření nebo dodání určitého podkladu pro rozhodnutí apod.*“¹²⁷ Rovněž by se mohlo jednat o situaci, kdy se účastník řízení úmyslně vyhýbá doručování písemností a nechává si vše doručovat fikcí ve smyslu § 24 odst.

¹²¹ VEDRAL: *Správní řád ...*, s. 693.

¹²² Tamtéž, s. 691.

¹²³ JEMELKA: *Správní řád ...*, s. 517.

¹²⁴ SKULOVÁ: *Správní právo procesní*, s. 259.

¹²⁵ aktuální znění: zákon 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

¹²⁶ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. prosince 2012, sp. zn. 2 Ans 14/2012-41

¹²⁷ JEMELKA: *Správní řád ...*, s. 463.

1 SŘ. Způsobil-li průtahy účastník sám, resp. podílel-li se na nich ve výrazné míře, nebude se v takovém případě jednat ani o případ nesprávného úředního postupu ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.¹²⁸

Jakmile je však přijato opatření proti nečinnosti, dochází k presumpci, že správní orgán byl nečinný. Správnímu soudu již nepřísluší tento závěr přezkoumávat ve světle § 71 odst. 4 SŘ. Procesním chováním účastníka se totiž může zabývat jen od okamžiku přijetí opatření proti nečinnosti.¹²⁹

¹²⁸ Tamtéž, s. 467.

¹²⁹ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. prosince 2012, sp. zn. 2 Ans 14/2012-41

4. Ochrana ve správním soudnictví

4.1 Pravomoc a příslušnost soudů

Jedním z mechanismů ochrany, který nám právní řád nabízí, je ochrana ve správním soudnictví. Prostředek této ochrany obsahuje soudní řád správní, který zakotvuje úpravu správně-právních žalob, a to konkrétně žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu a žalobu proti nezákonnému zásahu správního orgánu. Jedná se o poměrně nové instituty, jelikož ochrany prostřednictvím soudního řádu správního se lze dovolat teprve od 1. ledna 2003, kdy tento zákon vstoupil v účinnost. Nelze zpochybnit, že šlo o závažný deficit úpravy správního soudnictví, jelikož ochrany proti nečinnosti se po vyčerpání opatření dle správního řádu bylo možné domáhat pouze skrze ústavní stížnost adresovanou k Ústavnímu soudu za předpokladu, že nečinností byla dotčena stěžovatelova ústavně zaručená práva.¹³⁰

K vedení řízení o žalobě proti nečinnosti, stejně jako o zásahové žalobě, je věcně příslušný krajský soud (§ 7 odst. 1 SŘS). Místní příslušnost pak podle § 7 odst. 2 SŘS náleží krajskému soudu, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který „*zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany*“.¹³¹ Rozhodování ve věcech správního soudnictví mají ve smyslu § 31 odst. 1 SŘS na starosti specializované senáty složené z předsedy a dvou soudců.¹³² Rozhodoval-li by o některé z žalob samosoudce, bylo by takové rozhodnutí stíženo vadou zmatečnosti pro nesprávné obsazení soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) SŘS.¹³³

4.2 Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu

Žaloba proti nečinnosti je zakotvena v ustanoveních § 79 až 81 SŘS. Spolu s žalobou proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 an. SŘS) a žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu (§ 82 an. SŘS) tvoří hlavní „triádu“ žalobních typů projednávaných ve správním soudnictví.¹³⁴

První věta odst. 1 § 79 SŘ říká: „*Ten, kdo bezvýsledně vyčerpал 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.*“¹³⁵ Z této dikce je možné dovodit hned několik

¹³⁰ JEMELKA, Luboš. *Soudní řád správní*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s 657.

¹³¹ aktuální znění: zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

¹³² Tamtéž.

¹³³ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. prosince 2011, sp. zn. 7 Ans 9/2011-106

¹³⁴ aktuální znění: zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

¹³⁵ Tamtéž.

základních podmínek pro uplatnění tohoto žalobního typu. První podmínkou je bezvýsledné vyčerpání prostředků na ochranu proti nečinnosti, které žalobci nabízí předpis příslušný pro řízení před správním orgánem. Postupy před správními orgány upravené ve správním řádu tak mají sloužit jako primární reakce na nastalou nečinnost. Následkem nevyčerpání prostředků procesní ochrany před správním orgánem je nepřipustnost žaloby, přičemž ta bude soudem odmítnuta ve smyslu § 46 odst. 1 písm. d) SŘS. Je-li podmínka v průběhu řízení před soudem dodatečně splněna, nelze k tomu již přihlížet.¹³⁶

Rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu byla v minulosti nejednotná v otázce, zda je podmínku vyčerpání ochrany proti nečinnosti nutno splnit i za situace, kdy se účastník domáhá ochrany proti nečinnosti ze strany ústředního správního úřadu.¹³⁷ K této otázce se nakonec vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, přičemž judikoval, že je podmínku nutno splnit i v tomto případě. Ve světle § 178 odst. 2 SŘ je zde oním nadřízeným správním orgánem ministr, resp. vedoucí jiného ústředního správního úřadu. Nadřízeným ministru či vedoucího jiného ústředního správního úřadu si je pak tato osoba sama sobě.¹³⁸ Právě z hierarchického hlediska nepovažuje J. Vedral tuto ochranu za příliš efektivní, jelikož ačkoli je osoba v čele ústředního správního úřadu *de iure* správním orgánem, fakticky je stále součástí daného správního úřadu, přičemž podklady pro rozhodnutí mu připravuje tamní interní aparát. Do procesu nevstupuje ani rozkladová komise, která by zde fungovala jako určitý externí prvek mezi ústředním správním úřadem a osobou v jeho čele. J. Vedral zároveň konstatuje, že osoba v čele ústředního správního úřadu nemůže zastávat roli nadřízeného správního úřadu sama vůči sobě, jelikož takový stav by šel proti smyslu a účelu úpravy ochrany proti nečinnosti z pohledu správního řádu.¹³⁹ Osobně zastávám názor J. Vedrala, jelikož mi postup judikovaný Nejvyšším správním soudem přijde neefektivní a příliš formalistický.

Může nastat situace, kdy účastník prostředek k ochraně proti nečinnosti využil, přičemž nečinnost následně nastala i v procesu jejího vyřízení. Podmínku vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti je ve světle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu v takovém případě nutno považovat za splněnou.¹⁴⁰ Sporný bod lze však nalézt v otázce, zda byla podmínka k uplatnění žaloby proti nečinnosti splněna i v případě, kdy nadřízený správní orgán sice účastníku vyhověl a opatření proti nečinnosti uplatnil, avšak nečinný správní orgán ve své nečinnosti pokračuje i nadále. V rozhodnutí o kasační stížnosti ze dne 30. 5. 2018

¹³⁶ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. května 2019, sp. zn. 4 As 41/2019–34

¹³⁷ JEMELKA: *Správní řád ...*, s. 520.

¹³⁸ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. května 2014, sp. zn. 8 Ans 2/2012-278

¹³⁹ VEDRAL: *Správní řád ...*, s. 693.

¹⁴⁰ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. listopadu 2012, sp. zn. 13/2012-14

Nejvyšší správní soud judikoval, že v takovém případě může účastník přejít rovnou k podání žaloby ve správním soudnictví, aniž by musel svůj postup opakovat: „*Konečně i odborná literatura dochází k závěru, že k bezvýslednému vyčerpání prostředků ochrany dochází i tehdy, pokud nadřízený správní orgán sice koná ve smyslu § 80 odst. 4 písm. a), c), d) správního řádu, avšak podřízený nečinný správní orgán dál setrvává v nečinnosti a nerespektuje nadřízeným správním orgánem stanovené lhůty. V tomto případě již není nutné se opětovaně obracet na nadřízený správní orgán a lze přímo podat žalobu ke správnímu soudu.*“¹⁴¹ Odlišný senát Nejvyššího správního soudu rozhodující o kasační stížnosti dne 30. 8. 2018 se však od tohoto názoru ve svém rozhodnutí odchýlil, přičemž uvedl, že pokud nadřízený správní orgán žádosti o opatření proti nečinnosti vyhověl a správní orgán zůstává nečinný, podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků pro podání žaloby splněna nebyla, a podanou žalobu je na místě odmítnout: „*Stěžovatelova žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti tedy výsledek měla, neboť nadřízený správní orgán přikázal žalovanému ve správním řízení pokračovat. Bezvýslednost tudíž nelze dovozovat z toho, že žalovaný zůstává nadále nečinný, resp. nevydal požadované správní rozhodnutí (jak dovozuje stěžovatel), ale z toho, že nadřízený správní orgán nevyhoví žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti, nebo se k ní vůbec nevyjádří.*“¹⁴² Osobně se přikláním k předchozímu názoru, jelikož níže zmíněný postup by zbytečně blokoval účastníkův přístup k soudu, a to bez jeho zavinění, jelikož ten podnikl patřičné kroky k bezvýslednému vyčerpání prostředků ochrany, a tím splnil svou zákonnou povinnost. Dle mého názoru se nelze vždy striktně držet litery zákona a přednost by měl mít naopak jeho smysl a účel. Povinnost bezvýsledného vyčerpání prostředku ochrany před správním orgánem brání před zbytečným zahlcováním soudního aparátu, který v tomto případě slouží až jako subsidiární forma ochrany. Nebylo-li uplatnění primárního prostředku úspěšné, podání žaloby by nemělo být zbytečně bráněno.

Není-li v době rozhodování krajského soudu dosud splněna podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti před správním orgánem, avšak žalobce již podnikl kroky směřující k jejímu splnění, není krajský soud oprávněn žalobu bez dalšího odmítnout. Nejvyšší správní soud k tomuto uvádí: „... *při respektování principu šetření procesních práv účastníků řízení je soud povinen vyčkat, jakým způsobem nadřízený správní orgán se žádostí o uplatnění prostředku proti nečinnosti naloží a podle toho přijmout*

¹⁴¹ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. září 2018, sp. zn. 6 As 219/2018-23

¹⁴² rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. srpna 2018, sp. zn. 4 As 6/2018-26

*odpovídající rozhodnutí. Opačný přístup nese znaky formalismu, který vede k odmítnutí efektivní ochrany práv žalobce.*¹⁴³

Je vhodné zdůraznit, že § 80 SŘ nepředstavuje jediný prostředek primární ochrany před nečinností. Jak je uvedeno již dříve, zvláštní zákony mohou upravovat režimy ochrany proti nečinnosti odlišně (viz. § 38 DŘ či § 16a odst. 1 písm. b SvInf apod.). Právě tyto pak bude nutné vyčerpat za účelem úspěšného podání nečinnostní žaloby.¹⁴⁴ Ze zákonné podmínky bezvýsledného vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 79 odst. 1 SŘS, existují i určité výjimky. Jednu z nich představuje situace, kdy je s nečinností správního orgánu spojena fikce vydání rozhodnutí či jiný právní důsledek. V takovém případě již existuje rozhodnutí o určitém obsahu, které zároveň vyvolává plnohodnotné právní následky. Žaloba proti nečinnosti by tedy nebyla důvodná a soud by ji následně podle § 81 odst. 3 SŘS zamítl.¹⁴⁵ Dalším případem je situace, kdy procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu žádné prostředky na ochranu proti nečinnosti nestanoví. Zde pak není nutné podnikat žádný mezikrok a žalobu proti nečinnosti lze uplatnit okamžitě.¹⁴⁶

Jak lze dovodit z výše popsaných skutečností, správní soudnictví je obecně vybudováno na principu subsidiarity ochrany veřejných subjektivních práv a prvotní ochrany se tedy musíme domáhat skrze postupy před orgány veřejné správy.¹⁴⁷ Nejedná se však o jediný výraz subsidiarity, který tuto úpravu doprovází. Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je rovněž subsidiární vůči žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, která je považována za žalobu obecnou, resp. obecně použitelnou. Stačí-li k ochraně subjektivního práva uplatnění žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, není možné použít žalobu na ochranu proti nečinnosti. Takto úzce pojaté využití žaloby však dále zužuje i další podmínka, která je obsažena mj. i v důvodové zprávě k SŘS. Žalobu je možné podat pouze v případě nevydání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení. Pouze tyto dvě situace lze považovat za nejzávažnější případy nečinnosti, k jejichž ochraně má tato úprava sloužit, a pouze zde bude řízení před soudem navazovat na úpravu § 80 SŘ a dalších zákonů.¹⁴⁸

Úspěšné uplatnění žaloby se pak setkává i s předpokladem, že správní orgán je vůbec povinen takovéto rozhodnutí, resp. osvědčení vydat.¹⁴⁹ Jedná se o závěr Nejvyššího správního

¹⁴³ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. února 2010, sp. zn. 2 Ans 5/2009-5

¹⁴⁴ JEMELKA. *Soudní řád správní ...*, s. 665.

¹⁴⁵ Tamtéž, s. 667.

¹⁴⁶ Tamtéž, s. 668.

¹⁴⁷ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. května 2019, sp. zn. 4 As 41/2019-34

¹⁴⁸ JEMELKA. *Soudní řád správní ...*, s. 659-660.

¹⁴⁹ JEMELKA. *Soudní řád správní ...*, s. 659-660.

soudu, když v jednom ze svých rozhodnutí uvedl: „*Dovolání se ochrany u soudu je tak omezeno na případy, kdy ve správním řízení správní orgán má povinnost vydat rozhodnutí nebo má povinnost vydat osvědčení, má tak učinit v určité zákonem stanovené lhůtě a žalobce vyčerpá, pokud mu je ovšem zákon o správním řízení zakládá, zákonné prostředky správního řízení k ochraně před nečinností správního orgánu.*“¹⁵⁰ Otázkou, zda měl správní orgán skutečně povinnost dané rozhodnutí ve věci nebo osvědčení vydat, posuzuje věcně a místně příslušný soud až při věcném posuzování žaloby, nikoli při rozhodování o procesních otázkách.¹⁵¹ Pokud soud vyhodnotí, že vydání rozhodnutí či osvědčení není na místě, žalobu zamítne ve smyslu § 81 odst. 3 SŘS. V úvahu přichází i odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. c) SŘS.¹⁵² Je-li například zahájení správního řízení ve výlučné dispozici správního orgánu, přičemž osobě nepřisluší nárok na vydání rozhodnutí či osvědčení, závisí zahájení řízení na volné úvaze správního orgánu a žádost účastníka zde představuje pouhý podnět.¹⁵³ Osoba se pak může skrze ochranu proti nečinnosti domáhat pouze toho, aby správní orgán podnět vyřídil v zákonné lhůtě. Nemůže se ovšem domáhat zahájení řízení a posléze vydání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení.¹⁵⁴ Jinými slovy, k podání žaloby proti nečinnosti musí žalobci náležet subjektivní nárok na vydání rozhodnutí či osvědčení ve věci samé, který mu plyne z hmotného práva.¹⁵⁵

Vydáním rozhodnutí ve věci samé a osvědčení není myšleno jakékoli rozhodnutí nebo osvědčení, ale pouze rozhodnutí nebo osvědčení naplňující znaky materiálních správních aktů upravující hmotněprávní postavení účastníků řízení, a to bez ohledu na jejich formální označení.¹⁵⁶ Správní akt je v odborné literatuře definován jako „*jednostranný správní úkon (rozhodnutí), kterým vykonavatel veřejné správy v konkrétním případě řeší právní poměry jmenovitě určených osob*“.¹⁵⁷ Krajský soud v Hradci Králové k tomu doplnil, že správní akt musí disponovat dostatečným právním podkladem a jeho vydání musí být současně v pravomoci správního orgánu. Bez těchto náležitostí nemůže být správnímu orgánu soudem uložena povinnost k vydání rozhodnutí nebo osvědčení.¹⁵⁸ Domáhal-li by se účastník žalobou

¹⁵⁰ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. června 2007, sp. zn. 4 Ans 10/2006

¹⁵¹ usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. dubna 2003, sp. zn. Na 249/2003-9

¹⁵² JEMELKA: *Soudní řád správní ...*, s. 663.

¹⁵³ POSPÍŠILOVÁ, Soňa. In SLÁDEČEK, Vladimír (ed). *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012, s. 136.

¹⁵⁴ JEMELKA: *Soudní řád správní ...*, s. 664.

¹⁵⁵ POSPÍŠILOVÁ: *Aktuální otázky správního soudnictví*. s. 136.

¹⁵⁶ JEMELKA: *Soudní řád správní ...*, s. 661-662.

¹⁵⁷ HENDRYCH: *Správní právo...* 8 vydání, s. 193.

¹⁵⁸ usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. srpna 2004, sp. zn. 52 Ca 28/2004-67

proti nečinnosti vydání rozhodnutí nebo osvědčení, které rozhodnutím nebo osvědčením není, musel by soud takovou žalobu odmítnout ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) SŘS.¹⁵⁹

Pojem rozhodnutí je definován v § 65 odst. 1 SŘS jako „*úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují (účastníková) práva nebo povinnosti*“.¹⁶⁰ Na rozdíl od rozhodnutí však soudní řád správní neobsahuje žádnou definici *osvědčení*. Nejvyšší správní soud jej definoval v jednom ze svých rozhodnutí: „*Osvědčení nemá povahu aktu aplikace práva, má informační povahu o skutečnosti v něm uvedené (s průkazní mocí dokládá určitou nespornou skutečnost)*“.¹⁶¹

Pro úspěšnost nečinnostní žaloby je nutné dodržet i zákonem upravené formální náležitosti. Lhůta pro podání žaloby činí jeden rok a běží ode dne, v němž v dané věci marně uplynula lhůta pro vydání rozhodnutí. Není-li taková lhůta stanovena, pak ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu, či naopak správním orgánem proti žalobci, učiněn poslední úkon. Jedná se o lhůtu objektivní a její zmeškání dle § 80 odst. 2 SŘS nelze prominout, což znamená, že po jejím uplynutí bude žaloba ve smyslu § 46 odst. 1 písm. b) SŘS odmítnuta. Svým charakterem je to lhůta procesní a zákonná, v důsledku čehož nepřichází v úvahu ani její prodloužení (§ 40 odst. 5 SŘS).¹⁶² Ačkoli je podání žaloby podmíněno vyčerpáním prostředku ochrany proti nečinnosti, žalobní lhůta se o dobu pro vyřízení tohoto opatření neprodlužuje. S touto skutečností je pak nutné kalkulovat.¹⁶³ Nejvyšší správní soud k této problematice uvedl následující: „*Povinnost vyčerpat správně-právní prostředky ochrany proti nečinnosti správního orgánu nestaví lhůtu pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Pokud se stěžovatel dovolává toho, že podal stížnosti proti postupu žalovaného a že vyčkával výsledku řízení o nich, jde o skutečnost irelevantní pro posouzení včasnosti jeho žaloby, neboť stěžovatel neučinil předmětem řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu údajnou nečinnost správního orgánu týkající se vyřízení těchto stížností, ale neposkytnutí požadovaných informací.*“¹⁶⁴

Žalobu však nelze podat ani před uplynutím lhůt pro vyřízení žádosti o opatření proti nečinnosti, ačkoli k tomu v praxi Nejvyššího správního soudu v minulosti docházelo.¹⁶⁵ Současná judikatura však zdůrazňuje, že žaloba je přípustná pouze za situace, kdy účastník

¹⁵⁹ JEMELKA: *Soudní řád správní ...*, s. 662.

¹⁶⁰ aktuální znění: zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

¹⁶¹ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. října 2004, sp. zn. 6 Ans 1/2003-101

¹⁶² JEMELKA: *Soudní řád správní. Komentář*. s. 681-682.

¹⁶³ JIRKA, Vladislav. *Lhůty pro vydání rozhodnutí a ochrana před nečinností a průtahy ve správním řízení* [online]. e-pravo.cz, 18. srpna 2020 [cit. 7. března 2021]. Dostupné na <<https://www.epravo.cz/top/clanky/lhuty-pro-vydani-rozhodnuti-a-ochrana-pred-necinnosti-a-prutahy-ve-spravnim-rizeni-111616.html>>.

¹⁶⁴ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. ledna 2017, sp. zn. 4 As 248/2015-30

¹⁶⁵ JIRKA: *Lhůty pro vydání rozhodnutí...*

podal žádost o opatření proti nečinnosti, a zároveň jeho žádosti nebylo vyhověno (bylo vydáno usnesení o nevyhovění, resp. o žádosti nebylo třicetidenní lhůtě rozhodnuto), jelikož pouze takový stav lze podle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu z roku 2016 považovat za bezvýsledné vyčerpání prostředku k ochraně proti nečinnosti.¹⁶⁶

Při pohledu do samotných základů procesního práva je nezbytné rozlišovat hmotněprávní a procesně-právní nárok účastníků řízení. V případě řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti je poskytována ochrana subjektivnímu veřejnému právu procesnímu, jelikož předmětem tohoto žalobního typu je ochrana práva na projednání a rozhodnutí věci před správním orgánem. Hmotněprávní nárok účastníků tohoto správního řízení může být však povahy veřejnoprávní i soukromoprávní. Jinými slovy, samotná povaha rozhodované věci zde nehraje roli.¹⁶⁷ Pro ochranu zmíněného subjektivního práva je vždy nutné vymezit, které osobě náleží legitimace k podání žaloby proti nečinnosti. Právní úprava přiznává aktivní legitimaci pouze samotnému nositeli veřejného subjektivního práva na vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.¹⁶⁸ Jak konstatoval Nejvyšší správní soud, aktivní legitimace tradičně vychází z hmotného práva, a náleží tomu z účastníků, kterému svědčí právo nebo povinnost, o něž se v řízení jedná.¹⁶⁹ Pasivní legitimace je závislá na tvrzení, které žalobce ve své žalobě uvádí. Podle § 79 odst. 2 SŘS je totiž žalovaným ten správní orgán, který má podle žalobního tvrzení povinnost vydat rozhodnutí či osvědčení. Žalobce má tudíž povinnost takový správní orgán označit, a pokud tak neučiní, resp. označí správní orgán, který k vydání rozhodnutí není kompetentní, soud žalobu zamítne, aniž by zkoumal její věcnou důvodnost. Soud může totiž uložit povinnost k vydání rozhodnutí či osvědčení pouze správnímu orgánu označenému v žalobním tvrzení. I kdyby soud zjistil kompetentní správní orgán, v případě odlišnosti od orgánu uvedeného v žalobě je na místě žalobu vždy zamítnout.

Dojde-li v průběhu soudního řízení ke změně správního orgánu, vůči kterému se žalobce domáhá ochrany, je na místě, aby žalobce postupoval dle § 107a zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, a určil tak nového žalovaného. V opačném případě dojde k zamítnutí žaloby pro nedůvodnost, jelikož soud zkoumá skutkový stav, a to včetně případné změny v pasivní legitimaci, ke dni svého rozhodnutí (§ 81 odst. 1 a 3 SŘS). Soud nemůže uložit povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení nepřislušnému správnímu orgánu, jelikož by se jednalo o paakt, který nevyvolává žádné právní následky.¹⁷⁰

¹⁶⁶ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. května 2016, sp. zn. 5 As 9/2015–59

¹⁶⁷ JEMELKA. *Soudní řád správní ...*, s. 662.

¹⁶⁸ Tamtéž, s. 660.

¹⁶⁹ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. září 2010, sp. zn. 7 Ans 5/2008-164

¹⁷⁰ JEMELKA. *Soudní řád správní ...*, s. 668-669.

Žalobou ve správním soudnictví se nelze domáhat ani zahájení řízení v případě nečinnosti popsané v § 80 odst. 2 SŘ, tedy nebylo-li řízení zahájeno, ačkoli došlo k naplnění předpokladů pro jeho zahájení z moci úřední. Žalobu totiž nelze použít k ochraně za situace, kdy žádné řízení neběží, a k jehož přímému vyvolání nemá žalobce v dispozici žádný procesní úkon.¹⁷¹ Pokud bylo v probíhajícím správním řízení vydáno rozhodnutí v době, kdy již probíhá řízení před soudem podle § 79 SŘS, krajský soud žalobu zamítne ve smyslu § 81 odst. 3 SŘS, nevezme-li ještě předtím žalobce svou žalobu zpět.¹⁷² Zamítnutí žaloby je pak z logiky věci na místě i v případě, kdy se žalovaný správní orgán žádné nečinnosti po dobu řízení nedopouštěl.¹⁷³

Vzhledem k tomu, že má krajský soud povinnost rozhodovat na základě skutkového stavu zjištěného ke dni vydání rozhodnutí, měl by předně zkoumat, zda rozhodnutí správního orgánu nebylo v mezidobí vydáno. Je totiž nutným předpokladem, že nečinnost trvá i k okamžiku vydání rozhodnutí krajského soudu. Pokud správní orgán vydá rozhodnutí či osvědčení v době po zahájení soudního řízení a tímto krokem ukončí tvrzenou nečinnost, žalobce vezme svou žalobu dle § 47 odst. 1 písm. a) SŘS zpět, jelikož řízení o žalobě proti nečinnosti nelze zastavit dle § 47 písm. b) SŘS z důvodu uspokojení žalobce. Nevezme-li žalobce svou žalobu zpět, opět dochází k zamítnutí žaloby ve smyslu § 80 odst. 3 SŘS. Může nastat situace, kdy krajský soud řádně neprověří, zda nečinnost správního orgánu nadále trvá, a následkem toho ve svém rozhodnutí uloží správnímu orgánu vydání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení, které již daný správní orgán v mezidobí vydal. V případě podané kasační stížnosti pak Nejvyšší správní soud takový rozsudek zruší a vrátí věc krajskému soudu k zamítnutí žaloby.¹⁷⁴

Kromě trvajících nečinností má krajský soud v rámci zjišťování skutkového stavu povinnost zkoumat rovněž veřejné subjektivní právo žalobce na vydání rozhodnutí ve věci či osvědčení, které je, jak již bylo zmíněno výše, nezbytnou podmínkou k úspěšnému vyřízení žaloby. Mimo to soud zkoumá také případné úkony, které žalovaný správní orgán učinil po uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení, přičemž se zaměří zejména na jejich účelnost a nezbytnost.¹⁷⁵ Právě v nedostatku těchto kvalit spatřuje Nejvyšší správní soud další případ nezákonné nečinnosti: „*Pokud by proto správní orgán prováděl nesmyslné a neúčelné úkony, například s cílem protahovat záměrně řízení, jednal by v rozporu s citovaným ustanovením a toto jednání by se svou povahou a závažnými právními důsledky jak z pohledu adresátů veřejné správy, tak i z hlediska ochrany veřejného zájmu, dalo charakterizovat jako nečinnost*

¹⁷¹ JEMELKA: *Správní řád ...*, s. 519.

¹⁷² rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. června 2008, č.j. 1 Ans 4/2008-62

¹⁷³ JEMELKA: *Soudní řád správní ...*, s. 692.

¹⁷⁴ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. března 2010, sp. zn. 8 Ans 1/2008-72

¹⁷⁵ JEMELKA: *Soudní řád správní ...*, s. 688.

správního orgánu.“¹⁷⁶ Stejně tak je nezbytné analyzovat úkony žalobce za účelem odhalení jeho případného obstrukčního jednání, které by bylo (aspoň částečným) původcem předmětné nečinnosti.¹⁷⁷ V neposlední řadě by měl soud vždy prověřit všechny skutečnosti, jež mu byly adresovány ze strany žalobce či žalovaného správního orgánu. Svůj závěr by neměl opírat o pouhá nepodložená tvrzení žalobních stran. „*I v případě žaloby na nečinnost správního orgánu není možné vycházet pouze z tvrzení stran sporu, neboť ze správního spisu je nutno učinit zjištění, zda žalobce vyčerpал opravné prostředky proti nečinnosti, zda je dodržena lhůta k podání žaloby a konečně zda se správní orgán dopouští nečinnosti a zda je tedy žaloba důvodná. Soud I. stupně pak musí podle okolností případu posoudit důvodnost žaloby, neboť musí být postaveno na jisto, že správní orgán nekonal.*“¹⁷⁸ Právě za účelem spolehlivého zjištění nečinnosti žalovaného správního orgánu stejně jako dalších skutkových okolností se i v řízení o žalobě proti nečinnosti uplatní obdobná zásada jako v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 an. SŘS), která říká, že „*bez správního spisu nelze rozhodovat*“. Soud má tedy požádat žalovaný správní orgán o předložení správního spisu, a jestliže jím disponuje jiný správní orgán, zažádá soud o předložení spisu jej (§ 74 odst. 1 poslední věta SŘS *per analogiam*).¹⁷⁹

Je-li žaloba proti nečinnosti správního orgánu důvodná, krajský soud uloží žalovanému správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Činí tak formou rozsudku, v němž správnímu orgánu ke splnění této povinnosti zároveň stanoví přiměřenou lhůtu. Ta však nemůže být delší než lhůta stanovená zvláštním zákonem.¹⁸⁰ Nestanovuje-li zvláštní zákon žádnou lhůtu, soud stanoví lhůtu přiměřenou. Lhůta pro vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení začíná běžet od právní moci rozsudku, kterým soud správnímu orgánu tuto povinnost uložil.¹⁸¹ Rozsudek v této věci se omezuje pouze na povinnost správního orgánu rozhodnout, aniž by jakkoli předjímal výsledek, k němuž má správní orgán ve svém rozhodnutí dojít. Nejvyšší správní soud k tomuto uvedl: „*Soud při rozhodování o žalobách na ochranu před nečinností (§ 79 a násl. SŘS) nepředjímá ani jakkoli nepresumuje meritorní rozhodnutí správního orgánu, neboť tato úvaha náleží pouze správním orgánům vedoucím příslušná správní řízení.*“¹⁸² Obsahová stránka takového rozhodnutí je totiž přezkoumatelná skrze řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 an. SŘS. V případě

¹⁷⁶ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. června 2008, č.j. 2 Ans 3/2007-120

¹⁷⁷ JEMELKA. *Soudní řád správní ...*, s. 688.

¹⁷⁸ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. května 2010, sp. zn. 5 Ans 5/2009-39

¹⁷⁹ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. července 2008, sp. zn. 1 Ans 6/2008-58

¹⁸⁰ aktuální znění: zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

¹⁸¹ JEMELKA: *Soudní řád správní ...*, s. 691.

¹⁸² rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. prosince 2010, sp. zn. 5 Ans 11/2010-104

osvědčení je tomu však jinak, jelikož se na něj nevztahuje žádný žalobní typ, přes který by bylo možné realizovat přezkum jeho obsahu. „Jde-li však o akt jiné povahy nežli rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a zároveň spadá do množiny taxativně vymezených aktů dle § 79 odst. 1 s. ř. s. (tj. jde-li o osvědčení), možnost následného přezkumu aktu v navazujícím žalobním řízení není dána, neboť neexistuje žádný žalobní typ vztahující se na osvědčení, který by byl obdobou žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Proto se soud zabývá již v rámci řízení o nečinnostní žalobě obsahovou stránkou takového aktu a zpravidla správnímu orgánu vymezí (v závislosti na tom, co je mezi stranami sporné), zda vůbec má být osvědčení vydáno, a případně, vede-li se spor například o jeho určitý dílčí obsahový aspekt, též jaký obsah musí, anebo naopak nesmí mít dotyčný akt (soud se zde nezabývá veškerými obsahovými aspekty daného aktu, nýbrž pouze těmi, které jsou mezi stranami sporné, nebo těmi, které se spornými aspekty aktu souvisejí či jsou na nich závislé).“¹⁸³

Již z dikce § 79 odst. 1 SŘS vyplývá, že krajský soud ukládá povinnost k vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení pouze správnímu orgánu. Správní orgán tak představuje jediný orgán, proti kterému lze aplikovat soudní ochranu v podobě žaloby proti nečinnosti, přičemž pojem „správní orgán“ představuje legislativní zkratku, jež je blíže vymezena v § 4 odst. 1 písm. a) SŘS. Podle zmíněného ustanovení tato legislativní zkratka zahrnuje orgány moci výkonné, orgány územních samosprávných celků, fyzické či právnické osoby nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy.¹⁸⁴

Proti rozsudku krajského soudu, kterým je správnímu orgánu uložena povinnost k vydání rozhodnutí nebo osvědčení, se může správní orgán bránit kasační stížností podle § 102 an. SŘS. Jejím podání a věcnému projednání nebrání ani fakt, že správní orgán uposlechl rozsudku krajského soudu a předmětné rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení skutečně vydal.¹⁸⁵ Obnova řízení je však v případě uvedeného rozsudku vyloučena, což lze vyvodit z výčtu § 114 odst. 1 SŘS.¹⁸⁶

Samotné vydání rozsudku, v němž je správnímu orgánu uložena povinnost k vydání rozhodnutí či osvědčení však nepředstavuje cíl a smysl žaloby proti nečinnosti. Ten je naplněn až splněním povinnosti v rozsudku uložené ze strany správního orgánu. Problémem je, že soudní řád správní ve své úpravě nezahrnuje ustanovení o výkonu soudního rozhodnutí. Pokud

¹⁸³ usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. prosince 2016, sp.zn. 5 As 84/2016-46

¹⁸⁴ JEMELKA: *Soudní řád správní*, s. 669.

¹⁸⁵ usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. srpna 2006, sp. zn. 8 Ans 1/2006-135

¹⁸⁶ aktuální znění: zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

správní orgán svou povinnost uloženou ve vykonatelném rozsudku krajského soudu dobrovolně nesplní, žalobci nezbude jiná varianta než se obrátit na civilní soudnictví skrze návrh na soudní výkon rozhodnutí ve smyslu § 274 odst. 1 písm. b) OSŘ. Výkon rozhodnutí pak bude prováděn ukládáním pokut dle § 258 odst. 2 a § 351 OSŘ. Další možností je využití soudního exekutora ve smyslu § 37 odst. 2 písm. b) a contrario a § 40 odst. 1 písm. a) EŘ.¹⁸⁷

4.3 Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu

Jak bylo zmíněno již dříve, žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 79 an. SŘS poskytuje ochranu pouze úzce vymezeným případům, jimiž jsou nevydání rozhodnutí ve věci samé a nevydání osvědčení. Nastane-li nečinnost v jiných než uvedených případech, uplatnění této žaloby nebude úspěšné. Právě zde nastává prostor pro uplatnění jiného žalobního typu, kterým je tzv. žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, jejíž úpravu lze nalézt v § 82 an. SŘS.¹⁸⁸

Nejvyšší správní soud judikoval, že k uplatnění zásahové žaloby v rámci správního soudnictví, resp. aby byla dána příslušnost správních soudů k jejímu projednání, je nutné kumulativně naplnit tři podmínky, které uvádí § 4 odst. 1 písm. a) SŘS. V první řadě se zásahu musí dopouštět orgán moci výkonné či jiný z typu orgánů, který je v daném ustanovení uveden. Takovýto orgán musí rozhodovat o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, a toto rozhodování se musí dít v oblasti veřejné správy.¹⁸⁹

Mezi další podmínky uplatnění zásahové žaloby zahrnul Nejvyšší správní soud pět kritérií, přičemž chybí-li opět jen jediné z nich, zásahová žaloba nebude úspěšná. „*Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka).*“¹⁹⁰ Šesté kritérium (trvání či hrozba opakování zásahu) bylo s příchodem deklaratorní formy zásahové žaloby vypuštěno.¹⁹¹

Zásah musí být do určité míry individualizován. Nemůže se jednat o úkon, který má obecnou působnost a působí tak na kohokoli. Není však vyloučeno, aby zásah současně směřoval vůči vícero osobám. V úvahu zde nepřipadá ani žaloba na ochranu třetích osob. Žalobce tak nemůže žalovat nezákonný zásah, který nebyl zaměřen vůči jemu samotnému, resp.

¹⁸⁷ JEMELKA: *Soudní řád správní...*, s. 691.

¹⁸⁸ FRUMAROVÁ: *Ochrana proti nečinnosti ...*, s. 132-133.

¹⁸⁹ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. května 2008, sp. zn. 4 Ans 9/2007-197

¹⁹⁰ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. března 2005, sp. zn. č. j. 2 Aps 1/2005-65

¹⁹¹ FRUMAROVÁ: *Ochrana proti nečinnosti ...*, s. 136-137

byl-li někdo jiný než žalobce zkrácen na svých právech. Tato podmínka bude zkoumána v rámci hodnocení důvodnosti žaloby. Jediná skutečnost, proti níž lze tento žalobní typ uplatnit, je zásah ve smyslu legislativní zkratky, jež v sobě zahrnuje zásah (v užším smyslu), pokyn nebo donucení správního orgánu. Zákon obsahuje rovněž negativní vymezení pojmu, tedy že se nejedná o rozhodnutí. Ačkoli to v zákoně není výslovně zmíněno, zásahem nemůže být ani jiný akt orgánu veřejné moci, např. opatření obecné povahy. Je-li již po podání žaloby zjevné a nepochybné, že z povahy věci nemůže jít o nezákonný zásah, soud žalobu z důvodu chybějící podmínky řízení odmítne ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) SŘS. Jsou-li naplněny všechny zmíněné podmínky, soud se přesune k přezkumu tvrzené nezákonnosti zásahu.¹⁹² Zásahovou žalobou lze napadnout pouze zásahy náležející do působnosti veřejné správy. Ochrana je zde poskytována pouze veřejným subjektivním právům, subjektivní práva soukromá tímto prostředkem bránit nelze.¹⁹³

Lhůta pro podání zásahové žaloby nachází svou úpravu v § 84 SŘS. Rozlišují se zde dva typy lhůt, přičemž subjektivní lhůta, která činí dva měsíce, běží ode dne, kdy se žalobce o již proběhlém či aktuálně probíhajícím nezákonném zásahu dozvěděl. Pokud se žalobce o hrozbě zásahu dozvěděl dříve, než k němu skutečně došlo, jeho zákonná subjektivní lhůta k podání zásahové žaloby se nezkracuje.¹⁹⁴ Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu pak subjektivní lhůta *"nemůže spočívat jen na přesvědčení žalobce, odrážejícím se v jeho žalobním tvrzení, že se o rozhodných okolnostech dozvěděl v určitý okamžik, nýbrž na objektivním zjištění, které rozhodné okolnosti to jsou a kdy se dostaly do sféry žalobce"*. Na běh subjektivní lhůty rovněž nemá vliv, pokud žalobce teprve později nabude subjektivní přesvědčení o *protiprávnosti* zásahu, jelikož roli hraje čistě subjektivní vědomost o skutečnostech zakládajících zásah (znalost skutkového stavu), nikoli znalost jeho právního hodnocení.¹⁹⁵ Vedle toho objektivní lhůta trvá dva roky a počíná okamžikem, kdy k nezákonnému zásahu došlo. Jinými slovy, lhůta začíná běžet od okamžiku, kdy došlo k tvrzenému nezákonnému úkonu, a to nehledě na fakt, jak dlouho trvají jeho následky.¹⁹⁶ Jedná-li se zásah v podobě neprovedení záznamu do katastru nemovitostí, zásah zde představuje samotný akt neprovedení zápisu (resp. oznámení, že nebude záznam proveden), přičemž trvajícím stavem neprovedení zápisu již na existenci zásahu nemá vliv. *„Objektivní lhůta k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením podle § 84*

¹⁹² KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 700-701.

¹⁹³ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. února 2006, sp. zn. 7 Aps 2/2005-42

¹⁹⁴ rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. února 2013, sp. zn. 57 A 94/2012-65

¹⁹⁵ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. listopadu 2017, sp. zn. 7 As 155/2015-160

¹⁹⁶ KÜHN: *Soudní řád správní ...*, s. 714.

*odst. 1 s. ř. s. běží ode dne provedení záznamu údajů do katastru nemovitostí; při neprovedení záznamu ode dne následujícího po marném uplynutí lhůty 30 dnů k provedení záznamu [§ 5 odst. 3 písm. b) zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky]. Subjektivní lhůta běží ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o provedení záznamu, nebo naopak o jeho neprovedení a vrácení listin tomu, kdo je předložil.*¹⁹⁷ Žalobu lze podat do uplynutí lhůty subjektivní, nejpozději však do uplynutí lhůty objektivní. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu se sp. zn. 7 As 155/2015-160 zde nejzazším bodem bude poslední den lhůty objektivní, a to i v případě, kdy se žalobce teprve v tomto okamžiku o zásahu subjektivně dozvěděl.¹⁹⁸ Ačkoli byl tento rozsudek zrušen nálezem Ústavního soudu (II. ÚS 635/18), jeho argumentace se v této kapitole uvedených závěrů nedotkla, a proto zůstávají v platnosti.¹⁹⁹

Právě výše zmíněný rozsudek si kladl za cíl odstranění roztržité judikatury správních soudů v oblasti typologie zásahů, kdy je nezbytné rozlišovat mezi zásahy trvajících, zásahy jednorázovými a zásahy jednorázovými s trvajícím účinkem. Odmítal již léta aplikovaný závěr, že objektivní lhůta k podání zásahové žaloby nemůže začít plynout, dokud zásah „trvá“. Vzhledem k názoru Ústavního soudu, že uvedený závěr zbavuje účastníka přístupu k soudu, nezbyvá než nadále rozlišovat tři formy nezákonných zásahů. V případě jednorázového zásahu (např. policejní rozeznání demonstrace) a jednorázového zásahu s přetrvávajícími účinky (např. zranění demonstranta v průběhu policejního zásahu) lhůty běží od okamžiku, kdy došlo k zásahu, třebaže účinky nadále trvají. Výjimka nastává v případě zásahu trvajících (např. šetření prekludovaného deliktu), kde nezačíná běžet lhůta objektivní ani subjektivní po celou dobu, dokud zásah trvá. Ztotožňuji se s názorem, že se jedná o poměrně absurdní pravidlo. Některé zásahy, včetně zásahů v podobě nečinnosti, mohou trvat po celá desetiletí. Jako příklad lze uvést nálezy Ústavního soudu I. ÚS 2637/17, v němž stěžovatel s poruchou autistického spektra žaloval nezákonný zásah Středočeského kraje, který nečinil kroky směřující k zajištění dostupnosti poskytování sociálních služeb pro stěžovatele, ten by takovýto zásah mohl potenciálně žalovat i po celá desetiletí, tedy dokud tento zásah trvá. Ve srovnání s žalobou nečinností, jejíž podání je omezeno lhůtou jednoho roku, zde dochází k výrazné disproporcii. Nečinnost v případě nevydání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení by byla žalovatelná pouze po dobu jednoho roku, avšak nečinnost klasifikovaná jako trvajících zásah by požívala jakési privilegium a její žalovatelnost by nemusela být nikdy ukončena. Příkladem toho by mohla být

¹⁹⁷ usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. října 2015, sp. zn. 7 As 107/2014-53

¹⁹⁸ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. listopadu 2017, sp. zn. 7 As 155/2015-160

¹⁹⁹ KÜHN: *Soudní řád správní ...*, s. 713.

těž nepřiměřeně dlouhá daňová kontrola. Lhůty zde nemohou začít běžet až do ukončení daného řízení.²⁰⁰

Vzhledem k subsidiární povaze žaloby ve smyslu § 85 SŘS je její přípustnost opět vázána na předchozí neúspěšné vyčerpání prostředků ochrany či nápravy. Mezi prostředky, jež je nutné využít dříve, než přijde v úvahu zásahová žaloba, lze v daňové oblasti zařadit např. námitky proti postupu pracovníka správce daně ve smyslu § 16 odst. 4 písm. d) zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, jde-li o zásah v podobě nezákonné daňové kontroly, či podnět za účelem ochrany před nečinností dle § 38 DŘ. Klasickým prostředkem v případě nečinnosti správního orgánu bude již známé opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 SŘ.²⁰¹ Z pravidla subsidiarity zásahové žaloby však existuje výjimka, kterou je případ zásahové žaloby určovací, kdy se žalobce pouze domáhá deklarace nezákonnosti již ukončeného zásahu. Jedná se poměrně novou formu zásahové žaloby, jelikož v českém právním řádu dostala svou podobu až 1. 1. 2012. Jestliže žalobce podá odpůřící zásahovou žalobu, aniž by tyto prostředky vyčerpал, nebude taková žaloba přípustná. Na tomto závěru nic nezmění ani situace, kdy zásah v průběhu řízení pomine a žalobce posléze změni žalobu na deklaratorní. Přípustnost je totiž nutno zkoumat již k okamžiku jejího podání.²⁰²

Opožděně podanou žalobu krajský soud ve smyslu § 46 odst. 1 písm. b) SŘS odmítne.²⁰³ Na počátek a běh lhůty bude mít značný vliv i přesné určení okamžiku vzniku nezákonného zásahu. Mezi specifické případy zásahů jsou řazeny právě situace, v nichž dochází k nezákonnému trvání jednání veřejné správy (např. nepřiměřeně dlouhá daňová kontrola, kterou doprovází přímá nečinnost či jen předstíraná činnost v podobě účelově prováděných úkonů), avšak i zde je nutné identifikovat počátek a okolnosti zásahu. Právě v případech nečinnosti není jednoduché stanovit přesný moment, kdy se zákonné jednání správního orgánu obrátilo v nezákonný zásah. I v takto náročných případech je však na žalobci, aby uvedl relevantní skutečnosti a důvody, pro které se dle něj ze strany veřejné správy jedná o nezákonný zásah. Žalobce musí poskytnout co nejvíce jednoznačné a konkrétní vylíčení předmětného jednání, aby dal dostatečné podklady pro závěr, zda a za jakých okolností k danému jednání došlo, a zda naplňuje znaky nezákonného zásahu.²⁰⁴

Pro svůj subsidiární charakter je zásahová žaloba přípustná pouze tam, kde nepřichází v úvahu jiný žalobní typ, tedy žaloba proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 an. SŘS), žaloba

²⁰⁰ KÜHN: *Soudní řád správní ...*, s. 715–718.

²⁰¹ Tamtéž, s. 721.

²⁰² KÜHN: *Soudní řád správní ...*, s. 723–725.

²⁰³ aktuální znění: zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

²⁰⁴ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. listopadu 2017, sp. zn. 7 As 155/2015-160

na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 an. SŘS), a stejně tak i podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy ve smyslu § 101 an. SŘS.²⁰⁵ „Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je subsidiární vůči jiným žalobním typům. Pokud navrhovatel napadl opatření obecné povahy, je přílehlavým prostředkem ochrany řízení podle § 101a a násl. s. ř. s.“²⁰⁶ Pokud žalobce podá zásahovou žalobu proti úkonu, jež má všechny znaky správního rozhodnutí, osvědčení nebo opatření obecné povahy, soud na tuto skutečnost žalobce upozorní a po nápravě nedostatku žalobu projedná. Trvá-li ovšem žalobce na projednání žaloby jako zásahové, soud žalobu odmítne pro nepřipustnost ve smyslu § 46 odst. 1 písm. d) SŘS.²⁰⁷

K vzájemnému vztahu těchto tří základních žalobních typů Nejvyšší správní soud uvádí, že žalobu proti rozhodnutí správního orgánu lze využít za účelem ochrany proti aktům, jež naplňují znaky individuálního správního aktu, přičemž „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 s. ř. s. Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.“²⁰⁸

Jinými slovy, v případech nevydaného rozhodnutí ve věci samé či osvědčení má přednost žaloba proti nečinnosti a v těchto dvou případech není možné z hlediska subsidiarity zásahovou žalobu uplatnit.²⁰⁹ Mezi případy přípustnosti zásahové žaloby proti nekonání často řadíme úkony katastru nemovitostí, např. neprovedení záznamu do katastru nemovitostí²¹⁰ či neprovedení poznámky do katastru nemovitostí²¹¹. Dalšími případy může být například nedoručení rozhodnutí o odvolání některému z účastníků řízení²¹², neprovedení obnovy zápisu ochranné známky ve smyslu § 29 zák. č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách²¹³, obrana proti neuzavření veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí či zvýšení dotace²¹⁴ či nevydání akčního plánu obsahujícího přehled krátkodobých opatření pro oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší ve smyslu § 7 odst. 11 zák. č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší²¹⁵.

²⁰⁵ KÜHN: *Soudní řád správní* ..., s. 697.

²⁰⁶ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. února 2021, sp. zn. 6 As 114/2020-63

²⁰⁷ KÜHN: *Soudní řád správní* ..., s. 723.

²⁰⁸ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8 prosince 2016, sp. zn. 5 As 84/2016-46

²⁰⁹ KÜHN: *Soudní řád správní* ..., s. 698.

²¹⁰ usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2010, sp. zn. 7 Aps 3/2008-98

²¹¹ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. ledna 2012, sp. zn. 4 Aps 4/2011-68

²¹² rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. června 2012, sp. zn. 2 As 190/2014-52

²¹³ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. února 2015, sp. zn. 2 As 138/2014-35

²¹⁴ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. října 2017, sp. zn. 2 Afs 245/2016-43

²¹⁵ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. října 2014, sp. zn. 2 As 127/2014-32

Výrok rozhodnutí bude mít buď čistě deklaratorní charakter, v němž se neukládají žádné povinnosti, nýbrž v němž bude podrobně popsáno jednání (konání či nečinnost), jež bylo nezákonným zásahem. Druhou variantou je výrok konstitutivní, v němž soud ukládá zákaz pokračovat v nezákonném zásahu, odstranit jeho následky, eventuálně zakazuje zásah opakovat. Trvání zásahu lze interpretovat jako vyvolání či neodstranění určitého nežádoucího stavu ze strany správního orgánu (např. trpění špatného stavu ovzduší, nezákonné zadržování dokumentů apod.) K trvání důsledků zásahu lze např. přiřadit situaci, kdy katastrální úřad neprovede záznam v katastru nemovitostí. Opakování zásahu je situace, kdy nastane relativně samostatný zásah, který má věcnou a časovou souvislost s dřívějším zásahem. Nezbytnou kvalitou konstitutivního výroku je proto jeho precizní formulace. Po dobu trvání zásahu se žalobce nemůže domáhat vydání určovacího výroku o nezákonnosti zásahu. Na druhé straně, po ukončení zásahu (netrvají-li ani jeho důsledky a nehrozí-li jeho opakování) se nelze domáhat, aby soud správnímu orgánu zakázal v nezákonném zásahu pokračovat a přikázal mu obnovit stav před zásahem.²¹⁶

4.4 Ochrana ve správním soudnictví de lege ferenda

Při pohledu na aktuální úpravu správně-soudní ochrany před nečinností lze upozornit na její poměrně zbytečnou dvojkolejnost, kterou zmiňuje též K. Frumarová ve své monografii. Volbu mezi žalobou nečinnostní a žalobou zásahovou ovlivňuje pouhé formální kritérium, kterým je povaha nečinnosti (nevydání rozhodnutí či osvědčení vs. zbytková oblast). V tomto ohledu spatřuji ideální variantu v rozšíření spektra forem nečinnosti i na onu zbytkovou kategorii, proti kterým lze brojit nečinnostní žalobou dle § 79 an. SŘS. Dosud úzce vymezené formy nečinnosti výrazně omezují její využitelnost v praxi.²¹⁷

²¹⁶ Tamtéž, s. 726-730.

²¹⁷ FRUMAROVÁ: Ochrana před nečinností..., s. 141-142

5. Další formy ochrany proti nečinnosti

5.1 Veřejný ochránce práv

Veřejného ochránce práv lze považovat za velmi specifický státní kontrolní orgán. Nejvyšší správní soud jej definoval jako „*monokratický nezávislý a nestranný státním orgán, 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*“.²¹⁸ Ačkoli není nadán pravomocí autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech osob, jedná se o významný a efektivní prostředek ochrany proti nečinnosti veřejné správy.²¹⁹ Ustanovení § 1 odst. 1 zákona o Veřejném ochránci práv uvádí, že se jedná o osobu (instituci), jež „*působí 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*“.²²⁰ Lze se tedy domnívat, že nečinnost veřejné správy spadá do oblasti jeho působnosti vždy, aniž by to příslušná právní úprava musela zvláště stanovit.²²¹

Ustanovení § 1 odst. 2 a 7 ZVOP taxativně vymezují subjekty, na něž se vztahuje (či naopak nevztahuje) Ochránčova působnost.²²² Ochránce je volen Poslaneckou sněmovnou na šestileté funkční období (§ 2 ZVOP). Svou funkci musí vykonávat nezávisle a nestranně (§ 5 ZVOP).²²³ Funkce Veřejného ochránce práv je především komplementární, tedy doplňková k ostatním nástrojům ochrany, a incidenční. Postupuje většinou na základě podnětů, které obdržel.²²⁴

Veřejný ochránce práv může zahájit svůj postup jak z vlastní iniciativy, tak z podnětu fyzické či právnické osoby, pro který zmíněný zákon zakotvuje formu i obsahové náležitosti.²²⁵ Nejistí-li ochránce žádné porušení právních předpisů ani jiná pochybení, dle § 17 ZVOP sdělí svůj závěr stěžovateli i danému úřadu. V opačném případě (§ 18 ZVOP), vyzve úřad, aby se ve lhůtě 30 dnů ke zjištěným pochybením vyjádřil. Touto cestou může úřad vysvětlit svůj pohled na věc a předejde se tím i případným omylům a nejasnostem. Shledá-li Ochránce, že orgán činí dostatečná opatření, vyrozumí o tom stěžovatele i daný úřad. Nepovažuje-li Ochránce opatření za dostatečná, resp. uplynula-li již třicetidenní lhůta, aniž by od úřadu obdržel sdělení, vydá

²¹⁸ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. února 2008, sp. zn. 2 As 58/2007-52

²¹⁹ FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností* ..., s. 200.

²²⁰ aktuální znění: zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

²²¹ FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností* ..., s. 200.

²²² Tamtéž, s. 188.

²²³ aktuální znění: zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

²²⁴ SLÁDEČEK: *Obecné správní právo*, s. 417.

²²⁵ FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností* ..., s. 189.

Ochránce písemné stanovisko, jež obsahuje návrh na opatření k nápravě. V případě výskytu průtahů či nezákonné nečinnosti se tak může jednat o provedení úkonu k odstranění nečinnosti (§ 19 písm. b) ZVOP). Ochránce zde může navrhnout jakýkoli institut, který je upraven v předpisech, jimiž se daný úřad řídí. Typicky půjde např. o opatření proti nečinnosti dle § 80 SŘ či speciální postup dle 38 DŘ.²²⁶ Tento návrh opatření nemá povahu závazného rozhodnutí a jde spíše o jakýsi iniciační, doporučující úkon.²²⁷ Od doručení stanoviska běží úřadu třicetidenní lhůta, v níž má úřad sdělit, jaká opatření provedl. Nesplní-li tuto povinnost, resp. nepovažuje-li Ochránce daná opatření za dostatečná, může vyrozumět nadřízený úřad či o svých zjištěních informovat veřejnost (§ 20 ZVOP).²²⁸

5.2 Stížnosti a petice

Petice, stížnosti, podněty a oznámení bývají řazeny mezi prostředky neformální kontroly veřejné správy, jelikož jsou iniciovány ze strany fyzických a právnických osob (tzv. laická kontrola veřejné správy). Základ petičního práva lze najít přímo v Listině, konkrétně v čl. 18. Ve smyslu zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním, lze pod pojem petice zařadit různé návrhy, žádosti a stížnosti, kterými se osoby mohou obracet na státní orgány ve věcech veřejného či jiného společného zájmu, jež náleží do působnosti daného orgánu. Tímto postupem však nesmí být zasahováno do nezávislosti soudu (§ 1 PetZ). Tzv. petiční právo lze interpretovat jako subjektivní veřejné právo každého podat petici, jemuž odpovídá povinnost orgánu jakožto adresáta danou petici přijmout, zabývat se jí a písemně ji vyřídit, jelikož na vyřízení petice existuje právní nárok.²²⁹ Petiční právo jakožto jeden z prostředků ochrany zákonitosti tak může představovat další formu ochrany před nezákonnou nečinností. Zájem na rychlém vyřízení věci je nepochybně zájmem veřejným.²³⁰

Právnická osoba může realizovat petiční právo pouze je-li to v souladu s její činností. Pro fyzické osoby žádná omezení neplatí. Petice je podávána v písemné formě s náležitostmi vymezenými v petičním zákoně, a to spolu s podpisovými archy, které obsahují podpisy občanů. Adresovat je lze státnímu orgánu či orgánu územní samosprávy, který je ze zákona povinen petici přijmout, posoudit její obsah a do 30 dnů písemně odpovědět tomu, kdo ji podal.

²²⁶ CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. *Zákon o veřejném ochránci práv (zák. č. 349/1999 Sb.). Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 94-101.

²²⁷ SLÁDEČEK: *Obecné správní právo*, s. 417.

²²⁸ aktuální znění: zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

²²⁹ SLÁDEČEK: *Obecné správní právo*, s. 400-401.

²³⁰ FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností ...*, s. 222-224.

Odpověď musí obsahovat stanovisko k obsahu petice a způsob jejího vyřízení.²³¹ V tomto kontextu lze petici vnímat jako určitý prostředek komunikace a dialogu mezi občany a orgány veřejné správy ve věcech veřejného či jiného společného zájmu. Skrze tento prostředek je možné upozornit na nedostatky při výkonu veřejné moci, a to včetně průtahů a nečinnosti.²³²

Podobným institutem je stížnost, jež je upravena ve správním řádu (§ 175 an. SŘ). Stížnosti směřují proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu za předpokladu, že správní řád nestanoví jiný prostředek ochrany. Ačkoli neexistuje zákonná definice stížnosti, lze ji definovat jako „*podání fyzické či právnické osoby v určité konkrétní věci, které směřuje proti určité činnosti či nečinnosti orgánu veřejné správy, v níž spatřuje tato osoba porušení či ohrožení svých práv.*“²³³

Stížnost lze podat písemně či ústně u správního orgánu, který vede dané řízení. Na její vyřízení má orgán lhůtu 60 dnů ode dne doručení. Svou povahou jde o lhůtu pořádkovou. Podávání stížností se vztahuje na všechny správní orgány, vykonávají-li působnost v oblasti veřejné správy. Lze sem tedy zařadit i výkon územní či profesní samosprávy.²³⁴

Okruh osob, kterým náleží právo podávat petice je omezen pouze na „dotčené osoby“ ve smyslu § 2 odst. 3 SŘ, což je poměrně omezená skupina oprávněných subjektů. Dalším zásadním omezením je prostor pro podání stížnosti, přičemž stížnost nelze podat v případech, kdy správní řád nabízí jiný prostředek ochrany. V případě nezákonné nečinnosti je tímto prostředkem § 80 an. SŘ, přičemž učiní-li účastník podání nazvané jako stížnost, bude takové podání posouzeno s ohledem na § 80 odst. 3 SŘ. Na základě těchto podmínek lze dojít k závěru, že stížnost ve smyslu § 175 SŘ nelze považovat za prostředek k ochraně proti nečinnosti.²³⁵

Kromě správního řádu lze připomenout úpravu obsaženou v § 16a odst. 1 písm. b) SvInf, který umožňuje žadateli podat stížnost v případě, že mu informace, resp. konečná licenční nabídka, nebyly poskytnuty v zákonem stanovených lhůtách ((§ 14 odst. 5 písm. b) či § 14 odst. 7 SvInf)), respektive nebylo ani vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Vzhledem k roztržitosti úpravy stížností v několika dílčích zákonech lze poukázat na nejednotné zakotvení tohoto institutu a tím i na nutnost jednotné úpravy stížnosti pro celou oblast veřejné správy.²³⁶

²³¹ FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností ...*, s. 224-225.

²³² Tamtéž, s. 227.

²³³ FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností ...*, s. 210.

²³⁴ SLÁDEČEK: *Obecné správní právo*, s. 402-406.

²³⁵ FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností ...*, s. 214-215.

²³⁶ Tamtéž, s. 216-220.

5.3 Ústavní stížnost

Ústavní stížnost je velmi specifickým prostředkem ochrany ústavně garantovaných práv a svobod jednotlivců. Lze využít jen za určitých okolností tam, kde vadnost rozhodnutí spočívá právě v zásahu či nerespektování ústavně zaručených práv a svobod stěžovatele. Vzhledem k jeho subsidiární povaze jej lze využít zásadně až po vyčerpání všech procesních prostředků, které právní řád stanoví k ochraně stěžovatelových práv a svobod.²³⁷ Jedná se jen o takové prostředky, které zákon přiznává bezprostředně stěžovateli, nikoli jinému subjektu. Nestačí zde přitom pouhé formální uplatnění, nýbrž již v těchto prostředcích musí stěžovatel namítat porušení svých ústavně zaručených práv.²³⁸ Z tohoto pravidla existuje zákonná výjimka. Ústavní stížnost bude přípustná i bez vyčerpání zákonem daných prostředků, pokud svým významem stížnost podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele nebo dochází-li v řízení o daném zákonném prostředku ke značným průtahům a stěžovateli vzniká či hrozí neodvratitelná újma (§ 75 zákona o Ústavním soudu).²³⁹

Ústavní stížnost je ve smyslu § 72 odst. 1 písm. a) ZÚS oprávněna podat „*fyzická nebo právnická osoba podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci, bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem*“.²⁴⁰ Právě tímto „jiným zásahem“ lze rozumět nezákonnou nečinnost orgánů veřejné moci, proti níž lze tento institut uplatnit.²⁴¹ Prof. Sládeček popisuje pojem jiného zásahu jako „*převážně jednorázový, protiprávní a zároveň protiústavní útok těchto orgánů vůči základním ústavně zaručeným právům (svobodám), který v době útoku představuje trvalé ohrožení po právu existujícího stavu, přičemž takový útok sám není výrazem (výsledkem) řádné rozhodovací pravomoci těchto orgánů*“.²⁴² Nezbytnou podmínkou k takovému postupu je, aby byl stěžovatel způsobilý být nositelem ústavně zaručených základních práv a svobod. V případě právnických osob to musí povaha příslušných základních práv umožňovat. Tyto případy musí být posuzovány jednotlivě s ohledem na všechny okolnosti.²⁴³

Tímto tzv. jiným zásahem musí být zároveň porušeno stěžovatelovo subjektivní veřejné základní právo nebo svoboda garantované ústavním pořádkem. Omisivní jednání v podobě průtahů či nezákonné nečinnosti spočívá v porušení čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 LZPS, tedy

²³⁷ Tamtéž, s. 143.

²³⁸ Tamtéž, s. 159-163.

²³⁹ aktuální znění: zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

²⁴⁰ Tamtéž.

²⁴¹ FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností ...*, s. 143-145.

²⁴² SLÁDEČEK: *Obecné správní právo*, s. 387-389.

²⁴³ FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností ...*, s. 143-145.

zejména práva na spravedlivý a řádný proces, konkrétněji práva na projednání věci bez zbytečných průtahů a v přiměřené lhůtě. Z mezinárodního aspektu nelze opomenout čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jež také garantuje právo na projednání věci v přiměřené lhůtě.²⁴⁴

Ústavní stížnost musí být podána ve lhůtě dvou měsíců od doručení rozhodnutí o posledním procesním prostředku, který stěžovateli k ochraně jeho práva poskytuje zákon. Neexistuje-li takovýto prostředek, činí lhůta dva měsíce ode dne, kdy se stěžovatel o zásahu so svých ústavně zaručených práv a svobod dozvěděl. Nejzazší lhůtou je jeden rok ode dne, kdy k tomuto zásahu došlo.²⁴⁵ Subjektem, proti němuž ústavní stížnost směřuje, musí být orgán veřejné moci. Veřejnou moc již dříve Ústavní soud definoval jako „*moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo, nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu*“.²⁴⁶ Za orgán veřejné moci lze bez pochyby považovat i orgány veřejné správy.²⁴⁷

V případě, že Ústavní soud vyhoví ústavní stížnosti, vysloví ve svém nálezu, „*které ústavně zaručené právo nebo svoboda a jaké ustanovení ústavního zákona byly porušeny a jakým zásahem orgánu veřejné moci k tomuto porušení došlo*“ (§ 82 odst. 2 písm. a) ZÚS).²⁴⁸

5.4 Evropský soud pro lidská práva

Jakmile se stát stane smluvní stranou Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a s ní spojených Protokolů, vztahuje se na něj povinnost zajistit jednotlivcům ve své jurisdikci práva a svobody upravené v Hlavě I Úmluvy. Mezi tato práva se řadí i právo na spravedlivý proces, jež je zakotveno v jejím čl. 6. Jeho součástí je přitom i právo na projednání a vyřízení věci v přiměřené lhůtě. V případě porušení tohoto či jiného zaručeného práva se může fyzická osoba, nevládní organizace či skupina jednotlivců obrátit na Evropský soud pro lidská práva se svou stížností. Podmínkou dle čl. 35 Úmluvy je však vyčerpání všech vnitrostátních prostředků nápravy a dodržení lhůty 6 měsíců od přijetí konečného vnitrostátního rozhodnutí. Panuje zde tedy opět princip subsidiarity²⁴⁹

²⁴⁴ FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností ...*, s. 152-154.

²⁴⁵ SLÁDEČEK: *Obecné správní právo*, s. 387-389.

²⁴⁶ usnesení Ústavního soudu ze dne 25. listopadu 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93

²⁴⁷ FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností ...*, s. 147.

²⁴⁸ aktuální znění: zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

²⁴⁹ FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností ...*, s. 177-178.

Za dobu existence řízení před ESLP vznikla řada významných rozhodnutí, jež se dotýkají porušení čl. 6 Úmluvy. Jedním z nich je právě již zmíněný rozsudek Frydlender proti Francii.²⁵⁰ Neméně významným je i rozsudek Obermeier proti Rakousku, v němž bylo vysloveno, že konkrétní okolnosti řízení, jež ovlivňují jeho délku (a tedy i případné prodlevy), musí být vždy posuzovány globálně, tedy ve svém celkovém souhrnu.²⁵¹

Osoba, jež má v úmyslu podat stížnost k ESLP musí zároveň doložit, že je obětí tvrzeného porušení práva, spadá pod jurisdikci dotčeného státu a má na podání osobní zájem. Není vyloučeno ani přiznání spravedlivého zadostiučinění ve smyslu čl. 41 Úmluvy.²⁵²

²⁵⁰ rozsudek ESLP ze dne 27. června 2000 ve věci Frydlender proti Francii, stížnost č. 30979/96

²⁵¹ rozsudek ESLP ze dne 28. června 1990 ve věci Obermeier proti Rakousku, stížnost č. 11761/85

²⁵² FRUMAROVÁ: *Ochrana před nečinností ...*, s. 180.

Závěr

Cílem této práce byla analýza některých prostředků ochrany před nečinností orgánů veřejné správy ve světle dosavadních právních pramenů a odborných názorů zahrnující pojednání o sporných otázkách, které v souvislosti s těmito instituty ve správně-právní praxi vyvstávají.

Nezákonnou nečinnost jakožto nežádoucí jev narušující principy právní společnosti nelze ničím omluvit, a to nehledě na původ jejího vzniku, jež může pramenit z objektivních i subjektivních okolností daného řízení, např. ve věcné složitosti případu, značném počtu účastníků či nezkušeném úřednickém aparátu. Vznik průtahů v řízení však nelze pokaždé připisovat veřejné správě, jelikož na vině může být i cílené či nevědomé obstrukční chování účastníka řízení, které právní ochrany, kterou tato práce popisuje, nepožívá.

Jakkoli jsou v celém právním řádu stanoveny lhůty za účelem včasného vyřizování věcí, nejen veřejná správa se dopouští jejich porušování. Konkrétně § 71 správního řádu stanoví, že rozhodnutí mají být vydávána bez zbytečného odkladu, a není-li to možné, do 30 dnů od zahájení řízení. Docházím zde k závěru, že obranu proti nezákonné nečinnosti je legitimní využít ještě před uplynutím třicetidenní lhůty, měl-li správní orgán možnost rozhodnutí vydat bezodkladně a nebylo tak učiněno.

V oblasti opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 správního řádu byla předmětem spekulací zejména žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podávána ze strany účastníka ve smyslu § 80 odst. 3 SŘ. Většinový názor se kloní k závěru, že se svou povahou jedná o žádost na zahájení řízení, avšak neexistuje jednoznačný závěr, ze kterého lze s jistotou vycházet. Názory se liší i v oblasti obsahu dané žádosti, a to, zda má účastník povinnost navrhnout konkrétní formu opatření, která má být uložena, s čímž se pojí i otázka, do jaké míry a zda vůbec je nadřízený správní orgán účastníkovou žádostí vázán. Osobně se přikláním k názoru, že účastník není povinen navrhnout konkrétní formu opatření. Absence této náležitosti by dle mého názoru neměla prodlužovat již tak nepřiměřeně dlouhé řízení skrze doplňování zbytných formalit. Žádost by měl nadřízený správní orgán vyřídit v obecné třicetidenní lhůtě dle § 71 SŘ.

Od žádosti ve smyslu § 80 odst. 3 SŘ odlišuje správní řád neformální podnět, kterým může účastník informovat nadřízený správní orgán o nečinnosti v době, kdy mu zákon podání žádosti dle § 80 odst. 3 SŘ dosud neumožňuje. V případě anonymního podnětu, tedy podání, na němž absentuje podpis osoby, která podání činí, je nutné určit povahu tohoto podání, jelikož právě to determinuje obligatorní náležitosti, které musí žádost obsahovat. V tomto světle by se na pouhý podnět nemělo nahlížet v striktně formálním světle a absence podpisu by neměla způsobit problém v procesu jejího vyřízení.

K využití soudní ochrany, konkrétně k podání žaloby na ochranu proti nečinnosti ve smyslu § 79 SŘS je nutné vyčerpat prostředky procesní ochrany před správním orgánem, a to i v případě nečinnosti ústředního správního úřadu, jak před časem judikoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu. Tento postup může působit poměrně neefektivně a příliš formalisticky a bylo by záhodno od této podmínky v případě ústředních správních úřadů upustit. O něco komplikovanější závěr nalézá otázka vyčerpání prostředků procesní ochrany před správním orgánem za situace, kdy nadřízený správní orgán účastníkovu prostředku formálně vyhoví, avšak nečinný správní orgán ve své nečinnosti pokračuje. Judikatura se v odpovědi na tuto otázku neshoduje, já osobně se přikláním k závěru, že by zde zákonná podmínka měla být považována za splněnou, jelikož opačný postup zbytečně blokuje účastníkův přístup k soudní ochraně.

Tato práce se pokusila přiblížit teoretickou i praktickou stránku prostředků ochrany před nedůvodnými průtahy a nezákonnou nečinností ve veřejné správě, a jako taková může posloužit jako podklad pro bližší pochopení institutů, které právní řád k této problematice nabízí.

Seznam literatury

Bibliografické zdroje:

1. FIALA, Zdeněk a kol. *Správní řád. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020.
2. FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012.
3. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009.
4. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012.
5. HRABÁK, Jan, NAHODIL, Tomáš. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2012.
6. CHAMRÁTHOVÁ, Anna a kol. *Zákon o veřejném ochránci práv (zák. č. 349/1999 Sb.). Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019.
7. JEMELKA, Luboš. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013.
8. KADEČKA, Stanislav. Slovo editorů. In KADEČKA, Stanislav (ed). *Nečinnost ve veřejné správě*. Praha: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci s Wolters Kluwer, 2012.
9. KLIKOVÁ, Alena a kol. *Správní řád*. Praha: Wolters Kluwer, 2016.
10. KORBEL, F. In ČERNÝ, Pavel (ed.): *Průvodce novým správním řádem*. Praha: Linde, 2006.
11. KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019.
12. POSPÍŠIL, Ivo. Právo na přiměřenou délku řízení v judikatuře Ústavního soudu. In KADEČKA, Stanislav (ed). *Nečinnost ve veřejné správě*. Praha: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci s Wolters Kluwer, 2012.
13. POSPÍŠILOVÁ, Soňa. In SLÁDEČEK, Vladimír (ed). *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012.
14. POŠVÁŘ, Jaroslav. *Obecné pojmy správního práva*. Brno: Československý akademický spolek právníků. 1946.
15. POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020.
16. PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo správní*. Praha: Nakl. Jednoty právnícké, 1905.
17. SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017.
18. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019.
19. VEDRAL, Josef. *Správní řád: Komentář*. 2. vydání. Praha: Polygon, 2012.

Internetové zdroje

1. JIRKA, Vladislav. *Lhůty pro vydání rozhodnutí a ochrana před nečinností a průtahy ve správním řízení* [online]. e-pravo.cz, 18. srpna 2020 [cit. 7. března 2021]. Dostupné na <<https://www.epravo.cz/top/clanky/lhuty-pro-vydani-rozhodnuti-a-ochrana-pred-necinnosti-a-prutahy-ve-spravnim-rizeni-111616.html>>.
2. MATES, Pavel. *Ochrana před nečinností* [online]. mvcr.cz, duben 2008 [cit. 7. března 2021]. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/clanek/ochrana-pred-necinnosti.aspx>>.
3. E-pravo. *Co znamená princip legality* [online]. e-pravo.cz, 11. března 2002 [cit. 4. ledna 2021]. Dostupné na <<https://www.epravo.cz/top/clanky/co-znamenava-princip-legality-15983.html>>.
4. ŠVÁSTA, Pavel. *Ke střetu zásady rychlosti a zásady materiální pravdy v řízení o správním deliktu* [online]. e-pravo.cz, 27. prosince 2012 [cit. 6.1.2021]. Dostupné na <<https://www.epravo.cz/top/clanky/ke-stretu-zasady-%20rychlosti-a-zasady-materialni-pravdy-v-rizeni-o-spravnim-deliktu-87235.html>>.
5. KOLMAN, Petr. *Vybrané aspekty ochrany před nečinností ve správním procesu* [online]. e-pravo.cz, 5. ledna 2015 [cit. 7. března 2021]. Dostupné na <<https://www.epravo.cz/top/clanky/vybrane-aspekty-ochrany-pred-necinnosti-ve-spravnim-procesu-96421.html?mail>>.

Judikatura

1. náleží Ústavního soudu ze dne 19. září 1997, sp. zn. IV.ÚS 114/96
2. náleží Ústavního soudu ze dne 12. ledna 1999, sp. zn. I.ÚS 209/98
3. náleží Ústavního soudu ze dne 3. června 2009, sp. zn. I. ÚS 420/09
4. usnesení Ústavního soudu ze dne 25. listopadu 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93
5. rozsudek ESLP ze dne 27. června 2000 ve věci Frydlender proti Francii, stížnost č. 30979/96
6. rozsudek ESLP ze dne 28. června 1990 ve věci Obermeier proti Rakousku, stížnost č. 11761/85
7. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. dubna 2003, sp. zn. Na 249/2003-9
8. usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. srpna 2004, sp. zn. 52 Ca 28/2004-67
9. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. října 2004, sp. zn. 6 Ans 1/2003-101
10. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. prosince 2004, sp. zn. 2 Ans 4/2004

11. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. března 2005, sp. zn. č. j. 2 Aps 1/2005-65
12. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. února 2006, sp. zn. 7 Aps 2/2005-42
13. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. srpna 2006, sp. zn. 8 Ans 1/2006-135
14. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. června 2007, sp. zn. 4 Ans 10/2006
15. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. listopadu 2007, sp. zn. 3 Ans 3/2007-61
16. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. února 2008, sp. zn. 2 As 58/2007-52
17. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. května 2008, sp. zn. 4 Ans 9/2007-197
18. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. června 2008, č.j. 1 Ans 4/2008-62
19. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. června 2008, č.j. 2 Ans 3/2007-120
20. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. července 2008, sp. zn. 1 Ans 6/2008-58
21. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. února 2010, sp. zn. 2 Ans 5/2009-5
22. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. března 2010, sp. zn. 5 Ans 2/2010-127
23. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. března 2010, sp. zn. 8 Ans 1/2008-72
24. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. května 2010, sp. zn. 5 Ans 5/2009-39
25. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. srpna 2010, sp. zn. 9 Afs 20/2010-74
26. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. září 2010, sp. zn. 7 Ans 5/2008-164
27. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2010, sp. zn. 7 Aps 3/2008-98
28. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. prosince 2010, sp. zn. 5 Ans 11/2010-104
29. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. července 2011, sp. zn. 9 A 128/2010-33
30. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. prosince 2011, sp. zn. 7 Ans 9/2011-106
31. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. ledna 2012, sp. zn. 4 Aps 4/2011-68
32. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. června 2012, sp. zn. 2 As 190/2014-52
33. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. listopadu 2012, sp. zn. 13/2012-14
34. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. prosince 2012, sp. zn. 2 Ans 14/2012-41
35. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. února 2013, sp. zn. 57 A 94/2012-65
36. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. prosince 2013, sp. zn. 32 Cdo 2484/2012
37. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. května 2014, sp. zn. 8 Ans 2/2012-278
38. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. října 2014, sp. zn. 2 As 127/2014-32
39. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. února 2015, sp. zn. 2 As 138/2014-35
40. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. března 2015, sp. zn. 1 As 16/2015-30
41. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. října 2015, sp. zn. 7 As 107/2014-53
42. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. května 2016, sp. zn. 5 As 9/2015-59
43. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. května 2016, sp. zn. 9 As 53/2016-22
44. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. prosince 2016, sp.zn. 5 As 84/2016-46

45. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. ledna 2017, sp. zn. 4 As 248/2015–30
46. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. října 2017, sp. zn. 2 Afs 245/2016-43
47. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. listopadu 2017, sp. zn. 7 As 155/2015-160
48. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. srpna 2018, sp. zn. 4 As 6/2018–26
49. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. září 2018, sp. zn. 6 As 219/2018-23
50. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. května 2019, sp. zn. 4 As 41/2019–34
51. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. února 2021, sp. zn. 6 As 114/2020-63
52. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. prosince, sp. zn. 4 As 113/2018–39

Právní předpisy

1. aktuální znění: ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava, ve znění pozdějších předpisů
2. aktuální znění: ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů
3. aktuální znění: zákon 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
4. aktuální znění: zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
5. aktuální znění: zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů
6. aktuální znění: zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů
7. aktuální znění: zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů
8. aktuální znění: zákon 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů
9. aktuální znění: zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů
10. aktuální znění: zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů
11. aktuální znění: zákon 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů
12. aktuální znění: zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů
13. aktuální znění: zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů
14. aktuální znění: zákon 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

Shrnutí

Předmětem této diplomové práce je prevence a ochrana před nezákonnou nečinností v oblasti veřejné správy. Cílem práce je analýza a zhodnocení účinnosti některých prostředků ochrany v souvislosti s dosavadními právními prameny, odbornými názory a judikaturou, jakožto i pojednání o sporných otázkách, které v souvislosti s vymezenými instituty ve správně-právní praxi vyvstávají. Práce je členěna do pěti kapitol. První kapitola pojednává o pojmu nečinnost a o faktorech, které způsobují její výskyt. Druhá kapitola vymezuje principy a zásady správního práva, do kterých je nezákonnou nečinností zasahováno. Třetí kapitola se soustředí na zákonné instituty předcházející vzniku nečinnosti, přičemž zahrnuje ochranu proti nečinnosti ve smyslu § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Ve čtvrté kapitole se práce věnuje ochraně proti nečinnosti poskytované soudy ve správní soudnictví. Poslední kapitola se zabývá dalšími formami ochrany proti nečinnosti, mezi které řadí stížnosti a petice, ústavní stížnost a další instituty.

Abstract

The subject of this master's thesis is the prevention and protection against illegal inactivity in the field of public administration. The aim of this thesis is to analyse and evaluate the effectiveness of some means of protection in connection with existing legal sources, expert opinions and case law, and to focus on controversial issues that arise in connection with defined institutes in administrative and legal practice. The thesis is divided into five chapters. The first chapter deals with the concept of inactivity and the factors that cause its occurrence. The second chapter defines the principles of administrative law, which are impaired by illegal inaction. The third chapter focuses on legal institutes preventing inactivity and includes protection against inactivity in the sense of Section 80 of Act No. 500/2004 Coll., The Administrative Procedure Code. The fourth chapter deals with the protection against inaction provided by courts in administrative justice. The last chapter focuses on other forms of protection against inactivity, including complaints and petitions, constitutional complaints and other institutes.

Klíčová slova

Nečinnost, ochrana před nečinností, nečinnost správních orgánů, opatření proti nečinnosti, průtahy, žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu

Key words

Inaction, protection against inactivity, inactivity of administrative bodies, measures against inactivity, delays, action for protection against inactivity of an administrative body