

**Západočeská univerzita v Plzni**

**Fakulta právnická**

**Diplomová práce**

**Ochrana před nečinností veřejné správy**

**Dominik Mašek**

**Plzeň 2024**

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2023/2024

# ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Dominik MAŠEK**  
Osobní číslo: **R19M0244P**  
Studijní program: **M0421A220004 Právo a právní věda**  
Téma práce: **Ochrana před nečinností veřejné správy**  
Zadávající katedra: **Katedra správního práva**

## Zásady pro vypracování

Úvod

- Nečinnost veřejné správy
- Právní ochrana
- Odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci
- Zhodnocení aktuální právní úpravy a úvahy de lege ferenda

Závěr

Rozsah diplomové práce: **50**  
Rozsah grafických prací:  
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná/elektronická**

Seznam doporučené literatury:

KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2023. Právnícké učebnice. ISBN 978-80-7400-919-8.

Vedoucí diplomové práce: **Prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.**  
Katedra správního práva

Datum zadání diplomové práce: **5. června 2023**  
Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2024**



**JUDr. et PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.**  
děkan



**Prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.**  
vedoucí katedry

V Plzni dne 30. srpna 2023

## **Prohlášení**

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracoval samostatně a že jsem všechny použité prameny řádně citoval.

V Plzni dne 31. března 2024

---

Dominik Mašek

## **Poděkování**

Upřímné díky panu prof. JUDr. Martinu Kopeckému, CSc. za ochotu, s níž se ujal vedení této diplomové práce, cenné rady, připomínky a čas mi věnovaný při psaní práce.

# Obsah

Seznam zkratek.....	7
Úvod.....	8
1. Nečinnost ve veřejné správě.....	10
1.1. Obecně k pojmu nečinnosti .....	10
1.2. Veřejná správa.....	13
1.3. Formy nezákonné nečinnosti správních orgánů.....	14
1.4. Porušení zásad činnosti správních orgánů jako důsledek nezákonné nečinnosti.....	15
1.4.1. Princip legality .....	17
1.4.2. Princip legitimního očekávání .....	18
1.4.3. Princip rychlosti a hospodárnosti.....	19
1.4.4. Principy dobré správy .....	22
2. Právní ochrana před nečinností veřejné správy.....	24
2.1. Ochrana před nečinností v rámci správního řádu .....	25
2.1.1. Lhůty pro vydání rozhodnutí správním orgánem.....	26
2.1.2. Ochrana před nečinností dle § 80 SpŘ.....	32
2.1.3. Další formy ochrany před nečinností .....	46
2.2. Ochrana proti nečinnosti ve správním soudnictví .....	47
2.2.1. Řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu .....	48
2.2.2. Řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu .....	65
3. Odpovědnost za škodu způsobenou nezákonnou nečinností správního orgánu dle zákona č. 82/1998 Sb.....	76
4. Zhodnocení aktuální právní úpravy a úvahy de lege ferenda.....	82
Závěr.....	85
Seznam použitých zdrojů .....	87
Cizojazyčné resumé.....	94

## Seznam zkratek

DŘ	Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
EU	Evropská unie
Listina / LZPS	Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jakou součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
NS	Nejvyšší soud
NSS	Nejvyšší správní soud
Občanský soudní řád / OSŘ	Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
OdpŠk	Zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti, ve znění pozdějších předpisů
SFEU	Smlouva o fungování Evropské Unie
Správní řád / SpŘ	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
Soudní řád správní / SŘS	Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
SvInf	Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů
Úmluva / ESLP	Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
ÚS	Ústavní soud
Ústava	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

# Úvod

Veřejná správa je chápána jako aktivní činnost vykonávaná ve veřejném zájmu, při řízení veřejných záležitostí, záměrná činnost sledující dosažení určitého cíle, zásadně zaměřenou do budoucna.<sup>1</sup> Orgány veřejné správy přitom musí jednat jen v případech, mezích a způsobem, který stanoví zákon. Avšak nikdo již nemůže zaručit, že orgány veřejné správy budou vždy svým jednáním postupovat v souladu s právním řádem. Nezákonná nečinnost tedy představuje negativní jev, zvláště pokud se jedná o sféru veřejné správy, jakožto služby veřejnosti. Jde o poměrně běžný nežádoucí jev, který odporuje i základním zásadám činnosti správních orgánů.

Orgány veřejné správy by měly vykonávat svou činnost korektně a včas, přičemž to je i jeden z principů právního státu. Je proto posláním kvalitní právní regulace, aby zaručovala účinnou a efektivní ochranu práv a povinností adresátů veřejné správy.

Cílem této diplomové práce je zkoumání problematiky nečinnosti orgánů veřejné správy zejména v teoretické rovině, tedy vymezení nezákonné nečinnosti, její základní členění, příčiny vzniku, projevy a komplexní rozbor právní ochrany a její provázanost napříč právními předpisy. Dále i posouzení dopadů nečinnosti veřejné správy na její adresáty a zhodnocení, zda je současná právní úprava ochrany před nečinností vyplývající ze správního řádu a soudního řádu správního dostatečně účinná. Platná a účinná právní úprava je v závěru podrobena celkovému zhodnocení a především návrhům *de lege ferenda*.

Bádání týkající se nezákonné nečinnosti veřejné správy je založeno na využití metod analýzy, abstrakce, syntézy, dedukce a komparace odborné literatury a právních předpisů, doplněné o mínění odborné veřejnosti a významnou judikaturu zejména Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu.

Struktura diplomové práce je vedle úvodu a závěru členěna na čtyři kapitoly. První kapitola, která tvoří základ pro následující oddíly, je zaměřena zejména na obecné vymezení pojmu nečinnost – od významu jazykového až po výklad právní, s následným navázáním na nečinnost veřejné správy. Tato kapitola dále pojednává o veřejné správě jako pojmu, základní typologii nečinnosti veřejné správy a základních zásadách činnosti správních orgánů, s nimiž má být konání

---

<sup>1</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 3. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2023, s. 6.



správního orgánu v souladu a které jsou tak nečinnostmi zasaženy. Druhá kapitola rozebírá systém ochrany před nezákonnou nečinností dle správního řádu a soudního řádu správního, se zdůrazněním komplexního rozboru jednotlivých složek právní ochrany. Třetí kapitola pojednává o odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonnou nečinností správního orgánu dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti. Poslední, čtvrtá, kapitola se zabývá zhodnocením aktuální právní úpravy a obsahuje zejména úvahy de lege ferenda.

Diplomová práce je zpracována k právnímu stavu ke dni 31. března 2024.

# 1. Nečinnost ve veřejné správě

## 1.1. Obecně k pojmu nečinnosti

Definici nečinnosti nenalezneme v pozitivním právu. Je to dáno především tím, že nečinnost představuje pojem zahrnující široké spektrum případů nekonání, které je třeba vykládat ad hoc, tedy individuálně v kontextu konkrétního případu. Nelze předem stanovit, kdy se o nečinnost jedná, protože její podoba se může lišit v závislosti na konkrétních okolnostech a různých situacích.<sup>2</sup>

Nečinnost nelze chápat jako pojem ryze právní povahy. Považuji proto za nezbytné nejprve začít vymezením pojmu nečinnost, jež je základním pojmem této diplomové práce, z hlediska obecného jazykového výkladu.

Činnost je možné vyjádřit jako úmyslné vyvíjení aktivity, zpravidla se jedná o určité konání nebo působení. Jazykové slovníky vykládají činnost jako vykonávání práce, povolání, funkce, služby, působení, jednání, děláni něčeho, aktivitu, děj či proces.<sup>3</sup> Na nečinnost je třeba nahlížet ve zcela opačném významu. Lze ji tedy interpretovat jako inaktivitu, absenci činnosti či pasivitu, kdy není směřováno ke sledovanému cíli.<sup>4</sup> Takový stav může působit negativně a je nežádoucí v případech, kde se výskyt činnosti z různých důvodů předpokládá.

Co se týče právního významu nečinnosti, vychází se z učení teorie práva. Nečinnost je třeba vztahovat k takovému jednání určitého subjektu, které je právním řádem předpokládáno, přičemž takové nekonání bude způsobit právních následků. Viktor Knapp považuje nekonání za právně významné „výhradně ve vztahu k nějakému předpokládanému konání, které dotyčný subjekt uskutečnit měl, anebo uskutečnit mohl, chtěl-li způsobit nějaké právní následky.“<sup>5</sup> Takto právně relevantní nekonání spočívající „především v nesplnění, resp. nenáležitém splnění povinnosti subjektivnímu právu odpovídající“, má za následek porušení tohoto subjektivního práva a zakládá dotčené osobě právní nárok na právní ochranu.<sup>6</sup> Dle Aleše Gerlocha spočívá nečinnost v porušování právních norem, a to za stejného

---

<sup>2</sup> HALML, František. *Nečinnost a nezákonný zásah ve veřejné správě – rozdílné kategorie, či nikoliv?*. Online. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 27, č. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2019. s. 96. [cit. 13. 10. 2023].

<sup>3</sup> Ústav pro jazyk český AV ČR. Akademický slovník současné češtiny. Online. 2017-2023. Dostupné z: <https://slovníkcestiny.cz/heslo/činnost/0/11705>. [cit. 13. 10. 2023].

<sup>4</sup> Ústav pro jazyk český, v. v. i. Slovník spisovného jazyka českého. Online. 2011. Dostupné z: <https://ssjc.ujc.cas.cz/search.php?hledej=Hledat&heslo=ne%C4%8Dinnost&sti=EMPTY&where=hesla&hsubstr=no>. [cit. 13. 10. 2023].

<sup>5</sup> KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 76.

<sup>6</sup> Tamtéž, s. 215.

předpokladu, že se jedná o situace, kdy je činnost právním řádem očekávána. K významu nečinnosti se tedy staví identicky.<sup>7</sup>

V právním řádu lze nalézt nečinnost v různých významech v hmotněprávních i procesněprávních předpisech veřejného i soukromého práva. Nicméně pro všechny tyto formy nečinnosti je klíčovým, společným znakem existence právní povinnosti, která nebyla určitým subjektem řádně splněna a je tak způsobilá právních následků.

Judikatura Nejvyššího správního soudu definuje nečinnost veřejné správy jako stav, kdy správní orgán, který má v zákonem stanovené lhůtě jednat, nekonal.<sup>8</sup> Nebo jako objektivně existující stav, kdy v zákonem předepsaných lhůtách nedošlo k provedení příslušných procesních úkonů.<sup>9</sup> Je to případ nezákonné nečinnosti, který má za následek nesprávný výkon veřejné správy a odporuje samotné podstatě veřejné správy.<sup>10</sup> Dále Nejvyšší správní soud označuje za nečinnost i nesmyslné a neúčelné úkony správního orgánu, např. pokud je zde cíl záměrně protahovat řízení.<sup>11</sup> Ne každá nečinnost je přičitatelná správnímu orgánu. Jestliže má zjištěná nečinnost původ v tom, jakým způsobem účastník řízení vystupuje, nepůjde o nečinnost správního orgánu a není tak možné se proti ní dovolávat ochrany.<sup>12</sup>

Odborná literatura nezákonnou nečinnost veřejné správy někdy označuje i jako tzv. mlčení moci.<sup>13</sup>

Nečinnost se může projevovat při nezahájení řízení, při nepokračování v řízení řádným způsobem a při nevydání rozhodnutí ve věci. Jestliže správní řád stanovil povinnost vyřizovat věci bez zbytečných průtahů, tak tím z povahy věci vyplývá, že jakékoli irelevantní zdržení či průtah ve správním řízení, vzniklé nedodržením zákonem stanovených lhůt, je chápáno jako nesprávný úřední postup, který má za následek odpovědnost státu dle zákona č. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb.,

---

<sup>7</sup> GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 7. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. s. 159.

<sup>8</sup> Rozsudek NSS, sp. zn. 2 Ans 4/2004, ze dne 15. 12. 2004.

<sup>9</sup> Rozsudek NSS, sp. zn. 2 Ans 14/2012, ze dne 10. 12. 2012.

<sup>10</sup> SEDLÁČEK, Stanislav. *Soudní kontrola veřejné správy*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011. s. 55.

<sup>11</sup> Rozsudek NSS, sp. zn. 7 Ans 2/2009, ze dne 20. 12. 2009.

<sup>12</sup> Rozsudek NSS, sp. zn. 2 Ans 14/2012, ze dne 10. 12. 2012.

<sup>13</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 489-492.

o notářích a jejich činnosti (notářský řád), přičemž postupem rozumíme zpravidla vždy určitou formu činnosti.<sup>14</sup>

Důležité je si však uvědomit, že ne vždy je nečinnost ve veřejné správě automaticky chápána jako nezákonná. Existují případy nečinnosti, které jsou právem předvídané a tolerované.<sup>15</sup>

K takové nečinnosti správního orgánu může dojít v případě diskreční pravomoci, resp. správního uvážení. Správní uvážení není právně definováno, avšak právní teorie se shoduje na jeho obecném vymezení. Správní uvážení zahrnuje situaci, kdy je subjektu vykonávajícímu veřejnou správu ponechán prostor pro volbu různých způsobů rozhodnutí. V daném případě tedy není právním předpisem stanovená nutnost jediného možného právního následku. Správní uvážení může dále spočívat i ve volbě použitých prostředků.<sup>16</sup> Orgánům vykonávajícím veřejnou správu je poskytnuta volná úvaha, zda vůbec nějaký úkon učiní. Ze zákona by mělo být zřejmé, zda zákonodárce dává prostor pro volnou úvahu správy. Zákon tedy stanoví hranice pro správní uvážení. Dává-li zákon veřejné správě prostor pro správní uvážení, je využití správního uvážení nejen jejím právem, ale i povinností, aby bylo zjistitelné, na základě jakých úvah správní orgán rozhodoval.<sup>17</sup> Pokud se však správní orgán rozhodne nekonat, měl by tak činit vědomě, s tím, že využívá svého zákonného rozsahu volného uvážení a případnou nečinnost musí být schopen dostatečně odůvodnit. Pokud by byl tento rozsah překročen, jednalo by se o stav protiprávní, a tedy nezákonnou nečinnost.<sup>18</sup> Jestliže by si správní orgán v konkrétní situaci tuto právním předpisem předvídanou možnost neuvědomoval, nejednalo by se o naplňování zákonem stanoveného rozsahu pravomoci určitého správního orgánu a na takový stav bychom hleděli jako na stav protiprávní.<sup>19</sup>

I v rámci diskreční pravomoci jsou orgány veřejné správy vázány pravidly o předvídatelnosti a proporcionalitě rozhodování. Správní orgán musí vždy

---

<sup>14</sup> KOLMAN, Petr. Základní aspekty ochrany před nečinností ve správním procesu. Online. Epravo, 2010. Dostupné z: [www.epravo.cz](http://www.epravo.cz). [cit. 22. 10. 2023].

<sup>15</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 36.

<sup>16</sup> SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 15.

<sup>17</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 3. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2023, s. 57-58.

<sup>18</sup> SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 44.

<sup>19</sup> Tamtéž, s. 44.

postupovat v zákonných mezích, a to i v situacích, kdy je mu ponechán prostor pro správní uvážení.

V následující části této práce („1.2. Veřejná správa a 1.4. Porušení základních zásad činnosti správních orgánů nezákonnou nečinností“) objasním charakter veřejné správy a základní zásady činnosti správních orgánů,<sup>20</sup> kterých se nezákonná nečinnost nepříznivě dotýká, a to v návaznosti na výše uvedené.

## 1.2. Veřejná správa

Samotný pojem správa v obecném významu bývá vykládán jako určitá činnost, která sleduje dosažení předem stanoveného záměru, směřujícího nikoli jen k plnění cílů veřejných, ale i soukromých.<sup>21</sup> Jiří Pražák popisuje pojem správy takto: „*Správa značí nám vůbec činnost nesoucí se za trvalým účelem, řídit ty které záležitosti.*“<sup>22</sup> Jaroslav Pošvář chápe správu podobně, přičemž ji definuje následovně: „*Správou v obecném smyslu se rozumí zpravidla lidská činnost sledující záměrně nějaký cíl.*“<sup>23</sup> Z toho je patrné, že základním pojmovým znakem správy je činnost, která naplňuje určitý záměr.

Dušan Hendrych podotýká, že veřejná správa není totožná se správou v obecném významu, která zahrnuje činnosti směřující nikoli jen k plnění cílů veřejných, ale i soukromých.<sup>24</sup>

Veřejná správa, která je základním pojmem a předmětem správního práva, může být vnímána, byť výklad tohoto pojmu není jednoduchý z důvodu jeho neustálého vývoje, jako řízení veřejných záležitostí či jako činnost státních nebo jiných orgánů. Sleduje obecnou prospěšnost širšího okruhu předem nevymezených osob, přesahuje soukromé zájmy jednotlivců. Je pro ni charakteristické, že je vázána právem více než správa soukromá.<sup>25</sup> Správní řád označuje veřejnou správu v § 4 odst. 1 jako službu veřejnosti. Od veřejné správy se očekává aktivní realizace veřejnoprávních cílů a úkolů. Jakákoliv její nečinnost v případech, kdy je povinna konat, představuje nejen porušení zásady zákonnosti, ale i významný zásah

---

<sup>20</sup> Vymezení správního orgánu viz § 1 odst. 1 SpŘ.

<sup>21</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní věda: Teorie veřejné správy*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 8.

<sup>22</sup> PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo veřejné. Díl druhý, právo správní. Rakouské právo správní část první. Všeobecná část práva správního*. Praha: Jednota právnická, 1905, s. 1.

<sup>23</sup> POŠVÁŘ, Jaroslav. *Obecné pojmy správního práva*. Brno: Československý akademický spolek Právník, 1946, s. 24.

<sup>24</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní věda: Teorie veřejné správy*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 9-10.

<sup>25</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 5.

do principu právní jistoty a do pojetí veřejné správy jako služby vykonávané v souladu s principy tzv. dobré správy. Není ani neobvyklou záležitostí, že nečinnost dosáhne takové míry intenzity, že je způsobilá zasáhnout práva jednotlivce ústavně zaručená (čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 LZPS), případně práva zaručená mezinárodními dokumenty (čl. 6 EÚLP).<sup>26</sup>

Věřejná správa z pohledu materiálního zahrnuje jednotlivé typy správních činností. Z hlediska formálního je zásadní, jaké subjekty a instituce se podílejí na výkonu veřejné správy. K pojmu veřejná správa se dále přistupuje v pojetí pozitivním a negativním.<sup>27</sup> Pozitivní vymezení veřejné správy se pokouší o souhrnnou charakteristiku jejích činností a organizace. V negativním pojetí, jehož závěr vyplývá z použití metody subtrakce, je veřejná správa považována za souhrn činností, které nelze považovat za zákonodárství, soudnictví nebo vládnutí.<sup>28</sup> Ovšem i toto vymezení nám jev veřejné správy znázorňuje nedokonale a jen v hrubých představách.<sup>29</sup>

Martin Kopecký vymezuje veřejnou správu jako: „*činnost vykonávanou ve veřejném zájmu, při řízení veřejných záležitostí, záměrnou činností sledující dosažení určitého cíle (účelu), zásadně zaměřenou do budoucna*“.<sup>30</sup> Podobně ji vykládá Eva Horzinková, podle které je veřejná správa: „*činnost mající výkonný, vrchnostenský i nevrchnostenský, podzákonný charakter, která není zároveň mocí zákonodárnou ani soudní a kterou vykonávají jednotlivé subjekty, kterým byla tato činnost svěřena zákonem nebo na základě zákona*“.<sup>31</sup>

### 1.3. Formy nezákonné nečinnosti správních orgánů

Rozlišujeme dvě formy nečinnosti správních orgánů. Ta může spočívat v absolutní nečinnosti, kdy příslušný orgán nekoná, je zcela pasivní, či v průtazích, kdy správní orgán koná, ale nesměruje k vydání rozhodnutí ve věci řádně a včas, tedy určitá forma realizace jeho povinnosti nastává až po uplynutí lhůty. Může však nastat i situace, kdy právní předpis časový úsek výslovně nestanoví. Správní orgán

---

<sup>26</sup> FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní řád: Praktický komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2020. ASPI\_ID KO500\_p12004CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2023-12-22].

<sup>27</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 3. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2023, s. 6.

<sup>28</sup> Tamtéž.

<sup>29</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní věda: Teorie veřejné správy*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 12.

<sup>30</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 3. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2023, s. 6.

<sup>31</sup> HORZINKOVÁ, Eva; FIALA, Zdeněk. *Správní právo hmotné: obecná část*. 3. vyd. Praha: Leges, 2019, s. 13.

je pak přesto povinen konat, a to v tzv. přiměřené lhůtě. V rámci konkrétního správního řízení může docházet k vzájemnému prolínání forem nečinnosti.<sup>32</sup>

V případě absolutní nečinnosti je správní orgán pro různé důvody zcela nečinný, věci se nezabývá, nevyvíjí žádnou aktivitu. Nekoná ve stanovené lhůtě, ani po jejím uplynutí. Důvodem vzniku absolutní nečinnosti může být nedostatečná kvalifikace či zkušenosti úřední osoby ve vztahu ke složitosti případu. Absolutní nečinnost je oproti průtahům zjevná, tedy i snadněji identifikovatelná.<sup>33</sup>

Za průtahy jsou rozuměna i taková konání, která jsou zdánlivá a zcela nadbytečnými neopodstatněnými úkony oddalují projednání věci a vydání rozhodnutí.<sup>34</sup> Pojmem „zbytečné průtahy“ se, v souladu s judikaturou Ústavního soudu, rozumí nečinnost státních orgánů všude tam, kde jim zákon ukládá konat.<sup>35</sup> U průtahů si jsou správní orgány nečinnosti zpravidla vědomy. V případě průtahů se bude jednat spíše o méně závažnou formu nečinnosti, neboť vážnější následky obvykle způsobí absolutní nečinnost.

#### **1.4. Porušení zásad činnosti správních orgánů jako důsledek nezákonné nečinnosti**

Nezákonná nečinnost orgánu veřejné správy je jev nežádoucí a negativní i proto, že porušuje základní principy, které přímo souvisí s korektním fungováním veřejné správy. Pro výkon veřejné správy je žádoucí, aby byla realizována v souladu s určitými, předem stanovenými pravidly, které vycházejí ze základních zásad činnosti správních orgánů, respektovala zákonnost a hodnoty vycházející z role výkonné moci v materiálním právním státě, chránila veřejný zájem, ale i práva jednotlivců. Činnost veřejné správy by měla být kvalitní – obecné požadavky na kvalitu postupů pocházejí z principů dobré správy, které vycházejí z norem ústavního práva, z mezinárodních smluv, z dokumentů přijímaných v rámci Rady Evropy, judikatury soudů.<sup>36</sup> Dobrá správa by měla být nejen kvalitní, ale i včasná. Včasnost je zajištěna zákonem stanovenými lhůtami, které určují hranici, do kdy je potřeba záležitost rozhodnout. Není-li lhůta stanovena, měla by být přiměřená.

---

<sup>32</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 37.

<sup>33</sup> Tamtéž, s. 38-39.

<sup>34</sup> Rozsudek NSS, sp. zn. 7 Ans 2/2009, ze dne 20. 12. 2009.

<sup>35</sup> Srov. náleží ÚS, sp. zn. II. ÚS 55/2000, ze dne 11. 7. 2000; II. ÚS 99/2007, ze dne 7. 10. 2008.

<sup>36</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 3. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2023, s. 340-341.

Z hlediska vnitrostátních zákonů jsou pro nás významné některé zásady činnosti správních orgánů, souhrnně označené jako základní zásady správních orgánů, upraveny v § 2 - § 8 správního řádu. Jsou právně závazné a vztahují se vždy na prakticky všechny formy činnosti správních orgánů. Vytvářejí osnovu (právní regulativy), jíž se jsou správní orgány povinny bezvýjimečně řídit a slouží i jako poznávací, aplikační, interpretační a zákonodárná pomůcka při výkladu právních předpisů. Týkají se hmotněprávní i procesněprávní úpravy.<sup>37</sup> Jednotlivé zásady se vzájemně doplňují a v určitých fázích řízení se prolínají. Jejich účelem a cílem je vytvoření a garance předpokladů a podmínek pro řádný výkon veřejné správy. Kateřina Frumarová zásady charakterizuje jako: „*normativně stanovené hledisko právního hodnocení v podobě právní normy s vysokým stupněm abstraktnosti, které je nutné zohlednit při každé hodnotící úvaze determinující činnost správních orgánů.*“<sup>38</sup> Přesah základních zásad mimo hranice správního řádu vyplývá z § 177 odst. 1 správního řádu. Tyto zásady se aplikují i na činnosti, u kterých je správní řád zvláštním zákonem vyloučen, přičemž sám tento zvláštní zákon úpravu obdobnou těmto zásadám neobsahuje.

Základní zásady, které vyplývají z výše uvedených ustanovení, jsou zejména zásada zákonnosti, zásada zákazu zneužívání pravomoci, zásada ochrany práv osob nabytých v dobré víře a jejich oprávněných zájmů, zásada proporcionality, zásada předvídatelnosti, zásada materiální pravdy, zásada respektování veřejného zájmu, zásada smírného řešení, zásada procesní rovnosti, zásada rychlosti a hospodárnosti a zásada vzájemné spolupráce správních orgánů.<sup>39</sup>

Vzhledem k účelu této práce považuji za nadbytečné a nevhodné se věnovat rozboru všech shora vyjmenovaných jednotlivých zásad na úkor prostoru pro řešené téma. Smyslem této kapitoly je soustředění pozornosti pouze na ty principy, které jsou významné z pohledu problematiky nezákonné nečinnosti správních orgánů. Nezákonnou nečinností zpravidla dojde k porušení zejména zásady legality, zásady legitimního očekávání, zásady rychlosti a hospodárnosti či principů dobré správy.

Rovněž nelze opomenout důsledky zásahů nezákonné nečinnosti veřejné správy do základních práv jednotlivce, která jsou zaručena a chráněna na ústavní či mezinárodní úrovni.<sup>40</sup> Význam těchto práv zakomponuji do obsahu následujících

---

<sup>37</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 253.

<sup>38</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní právo procesní*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 21.

<sup>39</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 3. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2023, s. 341-345.

<sup>40</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 37.



podkapitol, v kterých se budu zabývat, jak již bylo uvedeno výše, jednotlivými zásadami vztahujícími se k problematice činnosti veřejné správy.

#### 1.4.1. Princip legality

Tento princip lze považovat za základní pilíř, vůdčí pravidlo, z nichž má činnost veřejné správy vycházet.<sup>41</sup> Neboť veřejná správa, jakožto činnost podzákonná, pro jejíž výkon je podstatný zákonný základ, vykonávána v podmínkách právního státu určuje podmínky, meze a způsob výkonu jejích pravomocí, zejména vůči spravovaným osobám. Vytváří základ pro uplatnění i dalších zásad, jelikož jejich obsah, způsob uplatnění a závaznost je stanovena zákonem.<sup>42</sup> Veřejná správa je povinna se chovat v souladu s právem a projevat rovněž i iniciativu při realizaci práva. V našem právním řádu je zákon základem veškeré činnosti veřejné správy.<sup>43</sup>

Zásada legality je zakotvena v čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny, z nichž vyplývá požadavek, aby státní moc sloužila všem občanům a byla uplatňována jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

Na zákonné úrovni princip legality rozšiřuje zásadu legality vyplývající z Ústavy a Listiny – dle správního řádu musí být postup správních orgánů v souladu i s mezinárodními smlouvami a ostatními právními předpisy. Vyjadřuje tedy vázanost i dalšími právními předpisy vydávanými na základě zákonů a k jejich provedení. Správní řád vymezuje princip legality v § 2 odst. 1. „*Správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (dále jen ‚právní předpisy‘). Kde se v tomto zákoně mluví o zákoně, rozumí se tím též mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.*“ Veškerá činnost správních orgánů musí být v souladu s hmotněprávními i procesněprávními předpisy.<sup>44</sup>

Nezákonnou nečinností správních orgánů nepochybně dochází k porušení zákonem stanovených povinností, a tím k porušení zásady zákonnosti. Pokud zákon ukládá orgánu povinnost konat a ten buďto vůbec nekoná nebo koná, ale nedovoleným způsobem, pak zde dochází k rozporu se zásadou legality.

---

<sup>41</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 3. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2023, s. 51.

<sup>42</sup> SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 4. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020, s. 60-62.

<sup>43</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 19.

<sup>44</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 3. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2023, s. 341.

#### 1.4.2. Princip legitimního očekávání

Princip legitimního očekávání hraje významnou roli v právním prostředí, zejména v oblasti správního práva a ochrany základních práv a svobod. Z konceptu materiálního právního státu se vyvozuje jako ústavní princip ochrany oprávněné důvěry v právo.<sup>45</sup> Tato zásada napomáhá udržovat stabilitu, jistotu a důvěru v právní systém tím, že chrání oprávněná očekávání jednotlivců či subjektů ve vztahu k rozhodnutím, jednání a praxi veřejných institucí. Při jejím respektování se vychází z kontinuity práva a ustálené praxe.

K tomu Ústavní soud nálezem konstatoval, „že ke znakům právního státu a mezi jeho základní hodnoty patří neoddělitelně princip právní jistoty (čl. 1 odst. 1 Ústavy), jehož nepominutelným komponentem je nejen předvídatelnost práva, nýbrž i legitimní předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky. Podstatou uplatňování veřejné moci v demokratickém právním státě je princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochrana dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci, ať už v individuálním případě plynou přímo z normativního právního aktu nebo z aktu aplikace práva. Princip dobré víry působí bezprostředně v rovině subjektivního základního práva a jako jeho ochrana, v rovině objektivní se pak projevuje jako princip presumpce správnosti aktu veřejné moci.“<sup>46</sup>

Zásadu legitimního očekávání neboli zásadu předvídatelnosti upravuje správní řád v § 2 odst. 4, tak že: „správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.“

Pokud osoba postupuje v souladu se zákonem a řídí se pokyny veřejných orgánů nebo ustálenou správní praxí, má právo legitimně očekávat, že veřejná správa bude jednat v souladu s tímto očekáváním a že vůči ní bude projevový předvídaný pozitivní postup či reakce.<sup>47</sup> Požadavek, aby při řešení skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly, se týká především těch situací, kdy správní orgány aplikují normy s neurčitými pojmy či využívají správní uvážení. Je-li to v konkrétním případě možné, mělo by z odůvodnění rozhodnutí vyplynout, že správní orgán zvolil řešení jako v typově

<sup>45</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 3. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2023, s. 54.

<sup>46</sup> Nález ÚS, sp. zn. II. ÚS 487/03, ze dne 11. 5. 2005.

<sup>47</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 3. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2023, s. 54.

podobných rozhodovaných případech, případně co bylo legitimním důvodem pro odchýlení se od jiných podobných rozhodnutí.<sup>48</sup> Dochází tak k ustálení rozhodovací praxe. Pokud dojde k odchýlení, musí být řádně a přesvědčivě odůvodněno, proč se správní orgán rozhodl od ustálené praxe odpoutat.<sup>49</sup> Tento princip zdůrazňuje význam individuálních a zvláštních okolností každého případu, které je třeba respektovat.

K pojmu správní praxe se vyjádřil Nejvyšší správní soud takto: „*Správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Lze ji změnit, pokud je změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi.*“<sup>50</sup>

Nečinnost veřejné správy tak porušuje i princip legitimního očekávání, jelikož pasivita není zákonem očekávaná či předpokládaná, s výjimkou případů nečinnosti, kdy ji zákon umožňuje.

### **1.4.3. Princip rychlosti a hospodárnosti**

Tyto zásady jsou označovány rovněž jako zásady procesní ekonomie činnosti veřejné správy.<sup>51</sup> Zaměřují se na to, jakým způsobem správní orgány postupují s ohledem na efektivní využití času, zdrojů a prostředků při snaze dosáhnout určitého stanoveného cíle a přispívají tak k efektivní a účinné funkci činnosti veřejné správy. Pokouší se o dosažení rovnováhy mezi rychlostí a hospodárností, se současným zachováním kvality veškerých postupů činěných správními orgány. Přestože jsou tyto principy dalším důležitým prvkem správního řízení, Nejvyšší správní soud konstatoval: „*rychlost a hospodárnost nesmí být na újmu přesnému a úplnému zjištění skutečného stavu věci, v jehož rámci správní orgán umožňuje fyzickým i právníckým osobám, aby mohly svá práva a zájmy účinně hájit.*“<sup>52</sup>

Princip rychlosti je součástí práva na spravedlivý proces a je zakotven v čl. 38 odst. 2 Listiny: „*Každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů (...).*“ S tím souvisí i čl. 6 odst. 1 EÚLP, který upravuje

<sup>48</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 3. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2023, s. 343.

<sup>49</sup> SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 4. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020, s. 71-72.

<sup>50</sup> Rozsudek NSS, sp. zn. 6 Ads 88/2006, ze dne 21. 7. 2009.

<sup>51</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 3. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2023, s. 345.

<sup>52</sup> Rozsudek NSS, sp. zn. 2 A 11/2002, ze dne 21. 10. 2004.

právo na rozhodnutí věci v přiměřené lhůtě jako součást práva na spravedlivý proces a stanoví: „Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána (...).“ Ústavní soud konstatoval, že zásahem do základních práv garantovaných čl. 38 odst. 2 Listiny lze rozumět nečinnost správního orgánu trvající po dobu alespoň 9 měsíců.<sup>53</sup>

S čl. 38 odst. 2 Listiny úzce souvisí čl. 36 odst. 1 Listiny, který zakládá každému možnost se „domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu“. Je zde proto i vhodné zmínit náleží Ústavního soudu, jímž byla nečinnost kvalifikována jako porušení práva plynoucího z čl. 36 odst. 1 Listiny: „...právo na řádný a spravedlivý proces v sobě zahrnuje nejen právo na spravedlivý způsob vedení procesu, ale také právo na trvání procesu až do jeho ukončení zákonem předpokládaným způsobem“.<sup>54</sup>

Na úrovni zákonné se s principem rychlosti setkáváme v § 6 odst. 1 správního řádu: „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 zjednáání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80).“ Požadavek rychlosti spočívá v dodržování zákonem stanovených lhůt, jinak platí pravidlo, že úkon správního orgánu má být učiněn ve lhůtě přiměřené. Správní orgány mají povinnost řešit případy ve stanovených lhůtách a bez zbytečných průtahů. Zbytečnými průtahy rozumíme období nečinnosti správního orgánu, jenž není ničím opodstatněné. To ale neznamená, že nutně každé nepřiměřeně dlouhé řízení je důsledkem průtahů správního orgánu, či že v takovém řízení k průtahům vůbec došlo.<sup>55</sup>

Dle Ústavního soudu je smyslem lhůt v právním řádu „snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích, urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů. Normativní vymezení času pro uplatnění práv přitom může dopadat jak do oblasti hmotných, tak do oblasti procesních subjektivních práv. V této souvislosti nutno rozlišovat lhůty hmotněprávní a lhůty procesněprávní (jakož s nimi spojené rozdíly v jejich počítání).“<sup>56</sup>

<sup>53</sup> Nález ÚS, sp. zn. II. ÚS 225/01, ze dne 4. 7. 2001.

<sup>54</sup> Nález ÚS, sp. zn. IV. ÚS 114/96, zde dne 25. 9. 1997.

<sup>55</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní právo procesní*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 40-41.

<sup>56</sup> Nález ÚS, sp. zn. III. ÚS 738/2000, ze dne 21. 6. 2001.

Vedle lhůt zákonných je vhodné zmínit i existenci lhůt interních, které je rovněž nutné respektovat a ke kterým se Ústavní soud vyjádřil takto: „*Pokud orgán veřejné moci nerespektuje při rozhodování vlastní interní předpisy o lhůtách pro vyřízení odvolání, nutno takový postup hodnotit jako porušení práva občana na vyřízení jeho věci v přiměřené lhůtě (čl. 38 odst. 2 Listiny).*“<sup>57</sup> Jednalo se o případ, kdy stěžovatel měl zákonnou možnost podat odvolání, avšak nebyla zákonem stanovena lhůta pro vyřízení odvolání, nýbrž jen interním normativním aktem. Jestliže dojde k nedodržení lhůty stanovené tímto aktem, vyvolá to vznik nečinnosti stejně jako v případech nedodržení lhůty stanovené zákonem.

Přiměřenost lhůty je podle ustálené judikatury Evropského soudu pro lidská práva posuzována komplexně podle okolností každého jednotlivého případu,<sup>58</sup> zejména s přihlédnutím ke složitosti případu, chování jednotlivých stran a příslušných úřadů. Současně s tím je potřeba vzít v úvahu i to, jaký má řízení význam pro účastníka.<sup>59</sup> Při stanovení přiměřené délky lhůty se musí vycházet vždy z okolností každého konkrétního případu.<sup>60</sup> Dodržování zásady rychlosti je zajišťováno úpravou o ochraně před nečinností v § 80 správního řádu.

Princip hospodárnosti úzce souvisí s principem rychlosti, proto jsou obsaženy ve stejném ustanovení. Princip hospodárnosti je zakotven v § 6 odst. 2 správního řádu: „*Správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje. Správní orgán opatřuje podklady přednostně s využitím úřední evidence, do níž má přístup. Podklady od dotčené osoby vyžaduje jen tehdy, stanoví-li tak právní předpis.*“ Tato zásada se vztahuje k činnosti veřejné správy, jejíž cílem je vytvořit prostředí, které umožní minimalizovat náklady na straně veřejné správy, a co nejméně zatěžovat její adresáty a nezpůsobovat jim zbytečné náklady. Správní řád proto již v základních zásadách stanoví obecná pravidla pro vyžadování a obstarávání podkladů pro úkony správních orgánů.<sup>61</sup> Podklady potřebné k úspěšnému vedení správního řízení vyžaduje správní orgán od dotčené osoby toliko jen tehdy, stanoví-li to právní předpis. Předpokládá se tedy, že si správní orgán zajistí obstarání údajů potřebných pro řízení sám, lze-li tyto údaje obstarat z úřední evidence jím vedené.

---

<sup>57</sup> Nález ÚS, sp. zn. IV. ÚS 146/01, ze dne 28. 8. 2001.

<sup>58</sup> Srov. rozsudek ESLP, č. s. 65196/01, Římskokatolická farnost Obříství proti České republice (ke složitosti restitučních věcí), ze dne 24. 5. 2005.

<sup>59</sup> Srov. rozsudek ESLP, č. s. 12605/02, Patta proti České republice, ze dne 18. 4. 2006.

<sup>60</sup> Srov. rozsudek ESLP, č. s. 64890/01, Apicella v. Itálie, ze dne 29. 3. 2006.

<sup>61</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 3. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2023, s. 345.

Jak již bylo v úvodní části této podkapitoly avizováno, předpokladem pro hospodárnost je i jeho rychlost. Nečinnost způsobuje absenci předpokladu rychlosti, a proto je jí porušena i zásada hospodárnosti.

#### 1.4.4. Principy dobré správy

Principy dobré správy jsou zásadními hodnotami, z nichž má veřejná správa ve své činnosti vycházet a ze kterých lze vyvozovat další, dílčí pravidla. Tyto principy mají za cíl zajišťovat zásadu zákonnosti, rovnoprávnosti, nestrannosti, proporcionality, právní jistoty, konání v přiměřené lhůtě, participace, úcty k soukromí, transparentnosti, racionality a rozumnosti.<sup>62</sup> Jde o zásady kvalitního spravování veřejných záležitostí, které zajistí, že postup správního orgánu bude nejen v souladu se zákonem, ale zároveň nebude obsahovat prvky svévole, vyhýbavosti, neefektivity nebo jiné znaky, které by nebyly žádoucí. Slouží jako pravidla pro spravedlivý, odpovědný a účinný výkon veřejné správy a mají za cíl chránit zájmy občanů a zajišťovat korektní jednání ze strany správních orgánů. Otakar Motejl, první český veřejný ochránce práv, vymezil Desatero principů dobré správy. Za hlavní principy dobré správy považoval dodržování právního řádu, nestrannost, včasnost, předvídatelnost, přesvědčivost, přiměřenost, součinnost, odpovědnost, otevřenost a vstřícnost.<sup>63</sup> A právě princip včasnosti zakládá správním orgánům povinnost vyřizovat věci v rozumném a přiměřeném čase, bez zbytečných průtahů. Jestliže si vyřízení vyžádá delší dobu, než je obvyklé, úřad osobu o tom vždy vyrozumí, přičemž uvede důvody prodlevy a předpokládaný termín vyřízení.<sup>64</sup> Dobrá správa usiluje o rychlou a hospodárnou správu, která se vyznačuje spravedlností, přátelským přístupem k jejím adresátům a respektem ke správnímu řádu.<sup>65</sup> Naproti tomu špatná správa vede ke vzniku nespravedlností, k obtěžování osob přehnanou byrokracií a jiným nežádoucími důsledkům.<sup>66</sup>

---

<sup>62</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 3. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2023, s. 54 a 344.

<sup>63</sup> Souhrn hlavních principů dobré správy. První verze sestavená veřejným ochránce práv pro potřeby pracovní konference, konané dne 22. 3. 2006 v Brně. Online. Brno: MU, 2006, s. 15-17. Dostupné na: [https://www.ochrance.cz/dokumenty/principy\\_d\\_spravy\\_konference/](https://www.ochrance.cz/dokumenty/principy_d_spravy_konference/). [cit. 24. 11. 2023].

<sup>64</sup> Kancelář veřejného ochránce práv. Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2006. Online. 2007, s. 113. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/dokument/2010/souhrnna\\_zprava\\_VOP\\_2006](https://www.ochrance.cz/dokument/2010/souhrnna_zprava_VOP_2006). [cit. 25. 11. 2023].

<sup>65</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: Teorie veřejné správy*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 53-55.

<sup>66</sup> ČERNÍN, Karel. *Principy dobré správy definované veřejným ochránce práv*. Principy dobré správy: Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci, konané dne 22. 3. 2006. Online. Brno: MU, 2006, s. 11. Dostupné na: [https://www.ochrance.cz/dokumenty/principy\\_d\\_spravy\\_konference/](https://www.ochrance.cz/dokumenty/principy_d_spravy_konference/). [cit. 24. 11. 2023].

Formulace principů dobré správy je do jisté míry ovlivněna Radou Evropy. Významným dokumentem sjednocujícím principy dobré správy je Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy o dobré správě<sup>67</sup>, jež za dobrou správu považuje žádoucí stav, který by měl být dosažen a udržen. Je odrazem kvalitního, přehledného a srozumitelného zákonodárství. Je kladen velký důraz na kontrolu kvality a efektivnosti výkonu veřejné správy.

Součástí Doporučení je Dodatek „Kodex dobré veřejné správy“, který upravuje devět konkrétních doporučujících zásad a pravidel, jež by měly být aplikovány s cílem dosáhnout dobré veřejné správy.<sup>68</sup> Pro potřeby této práce je z výčtu nejvýznamnější zásada, obsažena v čl. 7 Kodexu, konání v přiměřené časové lhůtě, která stanoví, že *„Veřejné orgány konají a plní své povinnosti v přiměřené časové lhůtě.“*<sup>69</sup>

S principy dobré správy je spojena povinnost správních orgánů aktivně vykonávat svou zákonem stanovenou působnost, dbát o to, aby zvolené řešení odpovídalo okolnostem případu a bylo v souladu s veřejným zájmem, poskytovat v souvislosti se svým úkonem dotčené osobě přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné, umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy atd.<sup>70</sup>

Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že principy dobré správy jsou *„aplikovatelné jednak v horizontální rovině mezi vykonavateli veřejné správy navzájem, jednak ve vertikálním vztahu mezi veřejnou správou a jejími uživateli. Pokud principy dobré správy hovoří o nejvhodnějších prostředcích k vyřízení věci, mají tím samozřejmě na mysli prostředky nejvhodnější pro uživatele veřejné správy, nikoliv správní orgán.“*<sup>71</sup>

---

<sup>67</sup> Doporučení Rec(2007)7 Výboru ministrů Rady Evropy o dobré správě, ze dne 20. 6. 2007.

<sup>68</sup> POTĚŠIL, Lukáš. *Dobrá správa v dokumentech Rady Evropy*. Online. 2008. Dostupné na: <https://www.mvcr.cz/clanek/dobra-sprava-v-dokumentech-rady-evropy.aspx>. Cit. [25. 11. 2023].

<sup>69</sup> Tamtéž.

<sup>70</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 3. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2023, s. 344.

<sup>71</sup> Rozsudek NSS, sp. zn. 1 As 30/2008, ze dne 11. 9. 2008.

## 2. Právní ochrana před nečinností veřejné správy

Nezákonná nečinnost je jedním z nejzávažnějších prohřešků, které se mohou správní orgány dopustit. Jedná se o problematiku, která je v přímém rozporu se smyslem a účelem veřejné správy. Právní ochrana před nezákonnou nečinností je dlouhodobě považována za jednu z významných záruk zákonnosti ve veřejné správě. Je proto nezbytné, aby právní řád obsahoval systém právních a efektivních mechanismů ochrany, které by takovému stavu předcházely, případně na něj byly schopny průběžně či následně reagovat. Záruky zákonnosti lze vymezit jako „soubor právních prostředků sloužících k zajištění dodržování principu zákonnosti, případně k obnovení právního stavu a zajištění zákonné realizace norem správního práva a výkonu veřejné správy v případě, že by byl princip legality porušen.“<sup>72</sup> Uvádí též výčet dalších záruk zákonnosti, které pod ně spadají: 1) kontrola veřejné správy, 2) ochrana před nezákonnými právními předpisy, nezákonnými správními akty i nezákonnými zásahy veřejné správy, 3) uplatňování odpovědnosti za porušení právních povinností, 4) přímé donucení ke splnění povinnosti, 5) právo na přístup k informacím ve veřejné správě, 6) trestní, příp. disciplinární odpovědnost úředníků a pracovníků ve veřejné správě, 7) petice a stížnosti, 8) ochrana před nezákonnou nečinností ve veřejné správě.<sup>73</sup>

Kateřina Frumarová právní ochranu před nezákonnou nečinností charakterizuje jako: „soubor právních prostředků působících k ochraně před vznikem nezákonné nečinnosti, jakož i působících k odstranění již vzniklého stavu nečinnosti veřejné správy a důsledků tím způsobených, včetně zajištění náhrady takto způsobené škody či újmy a vyvození odpovědnosti příslušných subjektů.“<sup>74</sup> Pro efektivní ochranu proti nezákonné nečinnosti je nezbytné, aby tyto jednotlivé prostředky tvořily vzájemně provázaný mechanismus právní ochrany,<sup>75</sup> jehož účelem je zajištění a včasná činnost správních orgánů a garance zachování zákonnosti, resp. naplňování principu legality při výkonu veřejné správy, a to i principu rychlosti a hospodárnosti. Jednotlivé právní ochranné mechanismy lze rozlišovat podle toho, zda slouží k prevenci vzniku nečinnosti správních orgánů nebo působí proti již nastalému stavu nečinnosti.

---

<sup>72</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 23.

<sup>73</sup> Tamtéž, s. 23.

<sup>74</sup> Tamtéž, s. 42.

<sup>75</sup> Tamtéž, s. 43.



V českém právním řádu existuje vícero institutů, které poskytují ochranu před nezákonnou nečinností. Za nejvýznamnější instituty ochrany před nezákonnou nečinností lze považovat následující nástroje: 1) právní úprava lhůt (stanovených pro rozhodnutí nebo jiný právní úkon), 2) opatření proti nečinnosti dle správního řádu, 3) fikce rozhodnutí, 4) žaloba na ochranu proti nečinnosti a žaloba proti nezákonnému zásahu správního orgánu, 5) ústavní stížnost, 6) petice a stížnosti, 7) Veřejný ochránce práv, 8) náhrada škody a nemajetkové újmy za rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup v režimu zákona č. 82/1998 Sb.<sup>76</sup> Vedle vnitrostátních prostředků ochrany lze využít i dalších prostředků ochrany – žaloby proti nečinnosti v rámci práva EU,<sup>77</sup> případně i stížnosti k ESLP. Těmto jednotlivým prostředkům ochrany se budu podrobněji věnovat v následujících kapitolách. Největší pozornost zaměřím především na ochranu na úrovni správního řízení a na úrovni soudnictví, které považuji, s ohledem na jiné výše uvedené, za podstatnější nástroje ochrany před nezákonnou nečinností.

## 2.1. Ochrana před nečinností v rámci správního řádu

Základní právní předpis, týkající se prostředků ke zjednání nápravy v případě nečinnosti správního orgánu, představuje správní řád. Správní řád zakotvením základní zásady rychlosti, vede správní orgány k aktivitě, ukládá všem subjektům vykonávajícím veřejnou správu obecnou povinnost jednat a vyřizovat záležitosti bez zbytečných průtahů. Pro případ, že dojde k nečinnosti správních orgánů, správní řád obsahuje klíčové instituty ochrany procesních práv účastníka řízení, týkajících se ochrany před nečinností v § 80, které jsou přímou reflexí zásady rychlosti a efektivity správních procesů zakotvené v § 6 odst. 1 SpŘ<sup>78</sup> a kterých se užije na jakékoli postupy a úkony správních orgánů, na něž se správní řád vztahuje. Jakmile správní orgán zahájí řízení ve věci, je také povinen dokončit toto řízení v souladu s lhůtami stanovenými zákonem či přiměřenými k vydání rozhodnutí. Rozhodnutí ve správním řízení má povahu meritorního správního aktu, ale v některých případech je vydáván i jako správní akt procesní.<sup>79</sup>

---

<sup>76</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 42.

<sup>77</sup> Čl. 265 SFEU

<sup>78</sup> MALAST, J. in KOPECKÝ, M., STAŠA, J. a kol. *Správní řád: Komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2022. ASPI\_ID KO500\_p22004CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-1-20].

<sup>79</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 3. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2023, s. 390.

### 2.1.1. Lhůty pro vydání rozhodnutí správním orgánem

Lhůta obecně je podstatnou právní skutečností, která je nezávislá na lidské vůli. Představuje časově ohraničené plynutí času, se kterým právní norma spojuje určité právní následky.<sup>80</sup> Právní úprava lhůt, ve kterých je správní orgán povinen rozhodnout nebo učinit jiný úkon, je vůbec základním prostředkem ochrany před nezákonnou nečinností správních orgánů. Jsou základním projevem zásady rychlosti a hospodárnosti řízení, tedy podpůrným institutem k rychlejší a efektivnější realizaci práva. Časový rámec pro proces rozhodování správních orgánů je stanoven správním řádem v § 71 jako lhůty pro vydání rozhodnutí. Toto ustanovení časově limituje správní orgán lhůtou pro vydání rozhodnutí, která počíná běžet okamžikem zahájení řízení, tzn. lhůty, v nichž je třeba rozhodnutí vydat, nestanoví-li zákon, že po určitou dobu neběží<sup>81</sup> a končí vydáním rozhodnutí. Lhůta pro vydání rozhodnutí je pro správní orgán závazná a v zásadě nepřekročitelná.<sup>82</sup>

Správní řízení je možné zahájit dvojím způsobem. Podáním žádosti nebo jiného návrhu věcně a místně příslušnému správnímu orgánu nebo oznámením zahájení řízení prvním účastníkovi řízení, je-li zahájeno z moci úřední.<sup>83</sup> To, zda lze zahájit řízení na žádost, z moci úřední, případně oběma způsoby, vychází ze zvláštních úprav, případně z povahy toho kterého řízení.<sup>84</sup> Vydáním rozhodnutí se podle § 71 odst. 2 SpŘ rozumí: 1) předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení podle § 19, popřípadě jiný úkon k jeho doručení, provádí-li je správní orgán sám, 2) ústní vyhlášení, pokud má účinky oznámení (§ 72 odst. 1 SpŘ)<sup>85</sup>, 3) vyvěšení veřejné vyhlášky, je-li doručováno veřejnou vyhláškou (§ 25 SpŘ), 4) poznamenání usnesení do spisu v případě, že se pouze poznamenává do spisu, nebo 5) odeslání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí do datové schránky kontaktního místa veřejné správy, které tuto písemnost převede autorizovanou konverzí dokumentů a doručí písemnost, která je jejím výstupem (§ 19 odst. 3 SpŘ).

<sup>80</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 53.

<sup>81</sup> Např. z důvodu přerušování řízení (§ 65 odst. 1 SpŘ) či po dobu nezbytnou k opatření údajů nutných k provedení správního orgánu (§ 6 odst. 2, § 71 odst. 4 SpŘ).

<sup>82</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 3. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2023, s. 389.

<sup>83</sup> Zákon však může stanovit, že podmínkou pro zahájení řízení z moci úřední je podnět jiného orgánu.

<sup>84</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 3. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2023, s. 371.

<sup>85</sup> V případě, kdy se účastník současně vzdá nároku na doručení písemného vyhotovení rozhodnutí.

Správní orgán je povinen rozhodovat bez zbytečného odkladu. Není-li lhůta pro vydání rozhodnutí stanovena zvláštním zákonem, obecně platí, že rozhodnutí má být vydáno bezodkladně. Správní orgán rozhoduje bez zbytečného odkladu v jednoduchých případech, zvláště pokud lze rozhodnout na základě předložených dokladů od účastníka řízení. Pojem „bez zbytečného odkladu“ je neurčitým právním pojmem, jehož výklad je individuální v závislosti na úkonech směřujících ke splnění povinnosti a okolnostech konkrétního případu. Nejvyšší soud to vymezil jako „*lhůtu, která 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.*“<sup>86</sup>

Nelze-li rozhodnutí vydat bezodkladně, tak nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení. K tomu se Nejvyšší správní soud vyjádřil tak, že: „*neurčitý právní pojem bez zbytečného odkladu (případně bezodkladně) dává správním orgánům prostor pro vlastní posouzení délky lhůty, je však zřejmé, že rozhodnutí musí být vydáno v co nejkratším časovém úseku, maximálně do 30 dnů (se zákonem stanovenými výjimkami). Ustanovení § 71 správního řádu však nelze interpretovat právně nejasným způsobem tak, že obecná lhůta pro vydání rozhodnutí je stanovena na 30 dnů, přičemž tuto lhůtu lze považovat vždy za přiměřenou, a pokud je zachována, pak není nutno odůvodňovat, proč rozhodnutí nebylo vydáno bez zbytečného odkladu.*“<sup>87</sup> Existence stavu nezákonné nečinnosti tak může nastat ještě v době před uplynutím 30denní lhůty, pokud správní orgán měl možnost rozhodnout bez zbytečného odkladu.

Správní řád z výše uvedeného stanovuje výjimky v § 71 odst. 3 písm. a) a b), čímž reaguje na určité okolnosti, které mohou řízení neúměrně prodlužovat. Pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, je správní orgán povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení, k nimž se připočítává doba:

a) až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ústní jednání nebo místní šetření, je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou

<sup>86</sup> Rozsudek NS, sp. zn. 32 Cdo 2484/2012, ze dne 10. 12. 2013.

<sup>87</sup> Rozsudek NSS, sp. zn. 9 Afs 20/2010, ze dne 12. 8. 2010; srov. rozsudek NSS, č. j. 10 Azs 374/2019-33, ze dne 3. 6. 2020.

osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo jde-li o zvlášť složitý případ. Ovšem i tyto případy prodlužování lhůty k vydání rozhodnutí jsou i nadále limitovány zásadou rychlosti, je tedy nutné je využívat spíše výjimečně. Lhůta je proto prodloužena jen o dobu nezbytnou k realizaci rozhodnutí, nikoliv automaticky o maximální dobu 30 dní. Zvlášť složitý případ je neurčitým právním pojmem, který musí být individuálně posouzen v každém jednotlivém případě.<sup>88</sup>

b) nutná k provedení dožádání, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny. V tomto případě zákon neurčuje maximální dobu, která se má připočítat. Bude tedy záležet na tom, jakou dobu si konkrétní činnost vyžaduje. I zde by ale měl správní orgán aktivně usilovat o co nejrychlejší postup v řízení směřující k realizaci rozhodnutí.<sup>89</sup>

Lhůty stanovené v § 71 odst. 3 písm. a) a b) se mohou za určitých podmínek překrývat nebo doplňovat, nastanou-li současně, případně postupně skutečnosti zde předpokládané. Například vyjde-li u zvlášť složitého případu v padesátý den lhůty pro vydání rozhodnutí potřeba zpracování znaleckého posudku, skončila by lhůta pro vydání rozhodnutí nikoliv uplynutím šedesátého dne, ale k této lhůtě by se připočetl ještě zbytek doby nutné ke zpracování znaleckého posudku, pokud by přesáhla tuto 60denní lhůtu. Taktéž je třeba upozornit, že pokud nastoupí několikero důvodů k připočtení oné (až) 30denní lhůty, tj. je třeba nařídit ústní jednání, současně předvolat osoby k tomuto jednání, či i některou nechat předvést, neznamená to, že za každý z těchto důvodů se připočítává 30 dnů, ale že veškeré tyto úkony je třeba zrealizovat v oné, jen jednou takto prodloužené, lhůtě.<sup>90</sup>

Lhůty pro vydání rozhodnutí jsou povahou lhůty pořádkové a jejich nedodržení tedy nemá bezprostřední vliv na práva účastníků, resp. přímé právní důsledky pro věc samou.<sup>91</sup> Podle NSS nedodržení pořádkových lhůt správním orgánem, resp. jejich překročení, je vadou řízení, která sama o sobě nemá vliv

---

<sup>88</sup> MALAST, J. in KOPECKÝ, M., STAŠA, J. a kol. *Správní řád: Komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2022. ASPI\_ID KO500\_p22004CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-1-22].

<sup>89</sup> FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní řád: Praktický komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2020. ASPI\_ID KO500\_p12004CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-1-22].

<sup>90</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář. 2 aktualizované vydání*. V Praze: Bova Polygon, 2012, s. 636.

<sup>91</sup> FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní řád: Praktický komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2020. ASPI\_ID KO500\_p12004CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-1-24].

na zákonnost vydaného správního rozhodnutí.<sup>92</sup> Nicméně nevydáním rozhodnutí ve lhůtě zákonné, popř. přiměřené, se správní orgán stává nezákonně nečinným a lze aplikovat prostředky na ochranu proti nečinnosti.

Nedodržení lhůty pro vydání rozhodnutí tedy nevede automaticky k závěru, že postup správního orgánu či rozhodnutí, které z něj vzešlo, je nezákonný či že má za následek nemožnost v řízení pokračovat a vydat rozhodnutí. Samotné nedodržení lhůty není důvodem pro zrušení správního rozhodnutí soudem.

Jejich nedodržení nemusí být nečinností správního orgánu, je-li přičitatelné způsobu, jakým v řízení vystupuje účastník. Jestliže účastník řízení jedná takovým způsobem, v jehož důsledku není v silách správního orgánu dodržet lhůtu pro vydání rozhodnutí, nemůže pak účastník řízení účinně použít ustanovení o nečinnost správního orgánu.<sup>93</sup> K tomu se vyjádřil i Ústavní soud nálezem, že pro účely posuzování průtahů v řízení je klíčovým faktorem skutečnost, zda průtahy spočívají toliko na straně státní moci nebo jsou vyvolávány také jednáním účastníků řízení.<sup>94</sup> Příkladem takového jednání účastníka může být nedostavení se na předvolání, odmítání přijmout písemnosti, neposkytnutí potřebné součinnosti nebo jiný způsob ohrožení průběhu řízení.

*„Posuzování délky řízení a její nepřiměřenosti je otázkou relativní, při níž je třeba zkoumat vztah délky řízení k dalším atributům řízení, jako jsou složitost jeho předmětu, požadavky na provádění dokazování v průběhu řízení, jednání a procesní aktivity účastníků řízení aj.“<sup>95</sup> Závěr o tom, zda doba, po niž trvalo konkrétní řízení, je ještě přiměřená či nikoliv, lze formulovat vždy s ohledem na zohlednění těchto faktorů, jimiž bylo řízení bezprostředně ovlivněno. Naopak nelze přihlížet k důvodům či podmínkám fungování posuzujícího orgánu, jako jsou např. lidské zdroje, vnitřní organizace, neznalost nebo chyby úředních osob, nedostatečné technické nebo administrativní zázemí, systémové nedostatky či pracovní*

---

<sup>92</sup> Rozsudek NSS, č. j. 10 Azs 374/2019-33, ze dne 3. 6. 2020; srov. rozsudek NSS, č. j. 6 Ads 260/2022-24, ze dne 15. 11. 2023.

<sup>93</sup> HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. Online. CODEXIS. Leges, 2019. Dostupné z: [https://next.codexis.cz/legislativa/CR10979\\_2021\\_01\\_01?souvisejici=CR10979&pravyPanel=komentar&datovyZdroj=komentare&souvisejiciCast=paragraf71&strana=1&jenNejnovejsi=true&limit=10&raditDle=DATE&poradi=DESC&idKomentare=LIBERIS171554&hash=paragraf71#paragraf71](https://next.codexis.cz/legislativa/CR10979_2021_01_01?souvisejici=CR10979&pravyPanel=komentar&datovyZdroj=komentare&souvisejiciCast=paragraf71&strana=1&jenNejnovejsi=true&limit=10&raditDle=DATE&poradi=DESC&idKomentare=LIBERIS171554&hash=paragraf71#paragraf71). cit [2024-3-9].

<sup>94</sup> Nález ÚS, sp. zn. I. ÚS 296/04, ze dne 4. 8. 2004, srov. nález ÚS, sp. zn. I. ÚS 332/04, ze dne 3. 8. 2004.

<sup>95</sup> Nález ÚS, sp. zn. I. ÚS 554/04, ze dne 31. 3. 2005.

vytíženost. Ty právně ospravedlnitelné nejsou a zakládají důvod pro uplatnění opatření proti nečinnosti.<sup>96</sup>

Zvláštní zákon může stanovit odlišnou úpravu lhůt pro vydání rozhodnutí. Například zákon č. 378/2007 Sb., o léčivech v § 31 odst. 2 písm. a) a b) stanoví příslušnému správnímu orgánu lhůtu pro rozhodnutí v řízení týkajícím se registrace léčivých přípravků (je-li žádost o registraci úplná) v délce 150 dnů nebo 210 dnů, ode dne, kdy bylo sděleno žadateli o registraci, že jeho žádost byla shledána úplnou. Nebo zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich v § 94 stanoví lhůtu pro vydání rozhodnutí v přestupkovém řízení tak, že nelze-li rozhodnutí vydat bezodkladně, vydá je správní orgán do 60 dnů od zahájení řízení.

Z § 90 odst. 6 SpŘ vyplývá, že je stanovenými lhůtami v § 71 SpŘ vázán i správní orgán činný v odvolacím řízení. Ty počínají běžet dnem předání spisu odvolacímu správnímu orgánu k rozhodnutí, ne tedy od podání odvolání. Pokud je napadené rozhodnutí zrušeno a vráceno k novému projednání a rozhodnutí prvostupňovému správnímu orgánu, počíná lhůta pro vydání nového rozhodnutí běžet od okamžiku nabytí právní moci zrušujícího rozhodnutí.<sup>97</sup>

V případech, kdy zákon žádnou lhůtu nestanovuje, je na místě postupovat ve lhůtě přiměřené.<sup>98</sup>

V souvislosti s touto podkapitolou nelze opomenout ani význam stavění běhu lhůt pro vydání rozhodnutí, které s ní bezpochyby úzce souvisí. Ze zákona mohou nastat takové situace, kdy pro určité překážky lhůta pro vydání rozhodnutí po určitou dobu neběží. Odpadnutím této překážky běh lhůty naváže tam, kde předtím skončil. Délka trvání stavění lhůt musí trvat vždy jen po dobu nezbytně nutnou.<sup>99</sup>

Významným institutem stavění běhu lhůty pro vydání rozhodnutí je přerušení řízení, resp. posunutí lhůty ukončení. Tento institut upravuje správní řád v § 64 a § 65. O přerušení řízení rozhoduje správní orgán usnesením, přičemž ve většině případů musí být stanovena určitá lhůta, po kterou bude řízení přerušeno. Proti tomuto usnesení může účastník podat odvolání, nicméně samostatný soudní přezkum usnesení o přerušení je vyloučen. Jedná se o procesní úkon správního orgánu vydávaný z důvodu určitých procesních překážek dočasného charakteru,

---

<sup>96</sup> Srov. rozsudek NSS, č. j. 9 Azs 194/2023-40, ze dne 6. 11. 2023.

<sup>97</sup> Rozsudek NSS, sp. zn. 5 Ans 6/2009, ze dne 26. 2. 2010.

<sup>98</sup> Viz 1.3. Formy nečinnosti správních orgánů, 1.4.4. Principy dobré správy.

<sup>99</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012. s. 57.

případně z jiných důvodů. Správní orgán a účastníci činí po dobu přerušení řízení v zásadě jen úkony, kterých je zapotřebí k odstranění důvodů přerušení. Po dobu přerušení neběží lhůty týkající se provádění úkonů v řízení ani lhůta pro vydání rozhodnutí.<sup>100</sup>

Důvody pro přerušení řízení podle § 64 odst. 1 SpŘ jsou koncipovány fakultativně. I při jejich naplnění závisí na úvaze správního orgánu, zda v daném případě řízení přeruší nebo ne. Správní orgán může přerušit řízení např.: 1) současně s výzvou k odstranění vad žádosti, 2) současně s výzvou k zaplacení správního poplatku, 3) probíhá-li řízení o předběžné otázce nebo správní orgán dal k takovému řízení podnět nebo výzvu, 4) do doby ustanovení opatrovníka procesně nezpůsobilému účastníkovi. Obligatorním se jeví ustanovení § 64 odst. 2 SpŘ, kdy správní orgán přeruší řízení o žádosti, pokud o to žadatel požádá a je-li žadatelů více, musí s přerušením řízení souhlasit všichni.<sup>101, 102</sup> Nicméně správní orgán takové žádosti nemusí vyhovět, pokud neexistuje reálný důvod pro přerušení řízení, zejména je-li z jednání žadatele patrné, že se snaží o dosažení průtahů v řízení a jde tak o zřejmé zneužití práva.<sup>103</sup> Obdobně, nikoliv však již povinně, může na žádost účastníka správní orgán z důležitého důvodu přerušit řízení z moci úřední. Obecně platí, že lze řízení přerušit pouze na dobu nezbytně nutnou, nicméně minimální ani maximální délka lhůty pro (možné) přerušení zákonem stanovena není. Vždy tak záleží na úvaze příslušného správního orgánu, zda řízení přeruší, protože vydání rozhodnutí v řízení může bránit překážka, která je trvajících charakteru a nebylo by tak namíste řízení přerušit, nýbrž zvolit jiný procesní postup, jelikož by trvajících překážka nikdy neodpadla.<sup>104</sup> Ve stanovených případech pak musí správní orgán při určení doby přerušení přihlížet též k návrhu účastníka. Lhůta pro vydání rozhodnutí přestává běžet dnem, kdy nastal některý ze zákonných důvodů, které vedly k přerušení řízení, přičemž tato lhůta neskončí dříve než 15 dnů ode dne, kdy přerušení řízení skončilo.<sup>105</sup> Opatření proti nečinnosti je tak možné uplatnit až po

---

<sup>100</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 3. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2023, s. 388.

<sup>101</sup> FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní řád: Praktický komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2020. ASPI\_ID KO500\_p12004CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-1-25].

<sup>102</sup> Tzv. klid řízení

<sup>103</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze, sp. zn. 11 A 13/2010, ze dne 14. 12. 2009.

<sup>104</sup> ADAMUSOVÁ, Z. in KOPECKÝ, M., STAŠA, J. a kol. *Správní řád: Komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2022. ASPI\_ID KO500\_p22004CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-1-25].

<sup>105</sup> FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní řád: Praktický komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2020. ASPI\_ID KO500\_p12004CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-1-26].

uplynutí této 15denní lhůty. Přerušeni řízení, které se nezakládá na zákonném důvodu, nemá na běh lhůty vliv a lhůta i nadále běží, a to i přes vydané rozhodnutí o přerušeni.<sup>106</sup>

Další ustanovení správního řádu, popř. zvláštních zákonů upravující správní řízení stanoví, v jakých případech lhůty pro vydání rozhodnutí neběží. Jedním z nich je podání odporu proti příkazu. Ten představuje specifickou situaci, protože podáním odporu se příkaz ex lege ruší a pokračuje se v řízení. Dnem podání odporu začínají (znovu) běžet lhůty pro vydání rozhodnutí podle § 71 SpŘ (§ 150 odst. 3 SpŘ).<sup>107</sup> Dalšími mohou být např. § 133 odst. 2 SpŘ či § 136 odst. 6 SpŘ. Podobně jako u přerušeni, lhůta neběží pouze po dobu trvání těchto důvodů a pouze tehdy, pokud zákonem předvídané skutečnosti nastanou před uplynutím lhůty.<sup>108</sup>

Pro uvedené případy stavění běhu lhůt pro vydání rozhodnutí platí, že v těchto případech se nejedná o nezákonnou nečinnost správního orgánu. Pokud by se však délka této lhůty odvíjela od správního uvážení správního orgánu, účastník by mohl tuto dobu považovat za neodpovídající a mohl by tak i využít možnosti ochrany proti nečinnosti dle § 80 SpŘ. Následně by záleželo na nadřízeném správním orgánu, jak by posoudil postup správního orgánu v dané věci.<sup>109</sup>

### **2.1.2. Ochrana před nečinností dle § 80 SpŘ**

V případě nečinnosti jsou prostředky ochrany uvedeny v § 80 SpŘ. Jestliže správní orgán nečiní správní úkony nebo nepostupuje v zákonné lhůtě či lhůtě přiměřené, použije se ke zjednáni nápravy ustanovení o ochraně proti nečinnosti (§ 80 SpŘ), které je jádrem a jedním z klíčových institutů řešení této problematiky. Předpokladem je již zahájené správní řízení a není rozhodné, zda bylo řízení zahájeno na základě žádosti (§ 44 SpŘ) nebo z moci úřední (§ 46 SpŘ). Ochrana podle tohoto ustanovení se týká všech úkonů a postupů správních orgánů s ohledem na § 6 odst. 1 SpŘ. Vztahuje se nejen na správní řízení v prvním stupni, ale i na řízení o opravných a dozorčích prostředcích, na nečinnost správních orgánů podle

---

<sup>106</sup> FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní řád: Praktický komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2020. ASPI\_ID KO500\_p12004CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-1-26].

<sup>107</sup> MALAST, J. in KOPECKÝ, M., STAŠA, J. a kol. *Správní řád: Komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2022. ASPI\_ID KO500\_p22004CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-1-26].

<sup>108</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer ASPI\_ID KO150\_2002CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-1-26].

<sup>109</sup> FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní řád: Praktický komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2020. ASPI\_ID KO500\_p12004CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-1-27].



části čtvrté, páté a šesté správního řádu a také na nečinnost při vyřizování stížností dle § 175 správního řádu.<sup>110</sup> Opatření proti nečinnosti dle § 80 SpŘ se týkají pouze nečinnosti trvajících, nikoliv té, která již byla správním orgánem vyřízena nebo jiným způsobem pominula. Nelze je tedy použít např. v situaci, kdy správní orgán sice nedodrží lhůty k vydání meritorního rozhodnutí, ale toto rozhodnutí již vydal, byť tak bylo učiněno opožděně. Ve smyslu § 80 SpŘ není vnímána jako nečinnost ani taková situace, kdy správnímu orgánu ještě neuplynula lhůta k vydání meritorního rozhodnutí, ale ten již může rozhodnutí vydat a bez zjevného důvodu tak neučiní (obecně vzato tedy správní orgán nečinný je). Takový stav sice nebude souladný ani s § 6 SpŘ, ani se zákonným požadavkem, podle nějž musí být rozhodnutí vydáno bez zbytečného odkladu (§ 71 odst. 1), opatření proti nečinnosti však k jeho nápravě použít nelze.<sup>111</sup>

Ochranu před nezákonnou nečinností poskytují vždy, z moci úřední nebo na základě žádosti účastníka, příslušné nadřízené správní orgány,<sup>112</sup> jimž zákon stanoví oprávnění učinit opatření k ochraně před nečinností, k níž dochází u příslušného správního orgánu. V současné době právní úprava neobsahuje procesní instituty ochrany před nezákonnou nečinností, jimiž by se bylo možné bránit přímo u nečinného správního orgánu bez zapojení nadřízeného správního orgánu. Nadřízený správní orgán bývá zpravidla i odvolacím orgánem. Dle NSS: *„Nečinnost prvostupňového správního orgánu je plně přičitatelná odvolacímu správnímu orgánu, neboť je to v posledku odvolací orgán, který je jednak hlavním aktérem řízení o odvolání, jednak je zpravidla tím, kdo má nástroje k odstranění nečinnosti správního orgánu prvního stupně (§ 80 správního řádu). Je věcí veřejné správy jako celku, aby navenek vůči účastníkům řízení vystupovala jednotně a zákonným způsobem a aby její jednotlivé články postupovaly v patřičné vzájemné koordinaci a bez průtahů.“*<sup>113</sup>

Ustanovení § 80 SpŘ reaguje na nečinnost spočívající v tom, že správní orgán nevydá rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě (§ 80 odst. 1 SpŘ) a není-li

---

<sup>110</sup> VEČEŘOVÁ, Soňa. *Opatření proti nečinnosti v případě nezahájení správního řízení z moci úřední*. In *Správní právo*, 2020, s. 137-138.

<sup>111</sup> MALAST, J. in KOPECKÝ, M., STAŠA, J. a kol. *Správní řád: Komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2022. ASPI\_ID KO500\_p22004CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-2-1].

<sup>112</sup> K definici pojmu nadřízený správní orgán § 178 SpŘ. Je stanoven zvláštním zákonem a neurčuje-li jej zvláštní zákon, je jím správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor.

<sup>113</sup> Rozsudek NSS, sp. zn. 9 As 53/2016, ze dne 26. 5. 2016.

stanovená, ve lhůtě přiměřené (§ 6 odst. 1 SpŘ) nebo ne zahájí řízení z moci úřední včas, tedy ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení (§ 80 odst. 2 SpŘ), případně je-li z okolností zjevné, že příslušný orgán nedodrží lhůtu stanovenou pro vydání rozhodnutí o žádosti nebo zahájí řízení z moci úřední anebo v řízení řádně pokračovat (§ 80 odst. 3).<sup>114</sup> Ustanovení § 80 odst. 4 SpŘ vymezuje 4 opatření proti nečinnosti – příkaz ke zjednání nápravy, atrakci, delegaci a prolongaci.

Komentářová literatura ustanovení § 80 SpŘ na ochranu před nečinností ve správním řízení člení na ochranu poskytovanou nadřízeným správním orgánem obligatorně nebo fakultativně. Přičemž obligatorní poskytnutí se vztahuje na ustanovení v § 80 odst. 1 a 2 SpŘ, kdy již k nečinnosti dochází a příslušný nadřízený správní orgán je proto povinen učinit z moci úřední dostatečná opatření proti nečinnosti ve vztahu k nevydání rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě správním orgánem první instance, jakmile se o ní dozví, a to i tehdy, pokud správní orgán první instance ne zahájil správní řízení v dané věci do třiceti dnů ode dne, kdy se o skutečnostech odůvodňujících jeho zahájení z moci úřední dozvěděl. Fakultativní poskytnutí ochrany se oproti obligatornímu projevuje v pouhé možnosti (nikoliv povinnosti) učinění opatření nadřízeným správním orgánem za podmínek stanovených v § 80 odst. 3 SpŘ, tedy v případě, kdy k nečinnosti nedochází<sup>115</sup>, ale je z okolností zjevné, že věcně a místně příslušný správní orgán nedodrží lhůtu stanovenou pro vydání rozhodnutí o žádosti nebo zahájí řízení z moci úřední anebo v řízení řádně pokračovat.<sup>116</sup>

### **§ 80 odst. 1 SpŘ**

*„Nevydá-li správní orgán rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě, nadřízený správní orgán učiní z moci úřední opatření proti nečinnosti, jakmile se o tom dozví.“* (§ 80 odst. 1 SpŘ). Nečinností ve smyslu tohoto ustanovení je tedy nevydání meritorního rozhodnutí v zákonem předpokládaných lhůtách. Takovou lhůtou se rozumí lhůta stanovená pro vydání rozhodnutí správním řádem nebo zvláštním právním předpisem, případně ve lhůtě přiměřené.<sup>117</sup> Dále je nutno upozornit na to, že v souladu s dikcí § 6 odst. 1 SpŘ je třeba učinit opatření před nečinností

<sup>114</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 3. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2023, s. 383.

<sup>115</sup> Jedná se o preventivní opatření.

<sup>116</sup> HRABÁK, J. in HRABÁK, J. a kol. *Správní řád: Výkladové poznámky*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2018. ASPI\_ID KO500\_2004CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-2-4].

<sup>117</sup> Viz předchozí podkapitola 2.1.1. Lhůty pro vydání rozhodnutí správním orgánem.

i v situaci, kdy správní orgán nečiní ve lhůtách, i další, správním řádem upravené postupy a úkony. Ochrana je tak poskytována široce pro veškerý výkon veřejné správy.<sup>118</sup> Nadřízený správní orgán při tomto uplatnění opatření proti nečinnosti musí postupovat z úřední povinnosti, a to bez ohledu na to, jakým způsobem bylo řízení zahájeno. Z pohledu nadřízeného orgánu jde o specifickou formu instančního dozoru.<sup>119</sup> Nadřízený správní orgán je povinen učinit opatření proti nečinnosti, jakmile se o tom dozví, tedy bezodkladně. Dozvědět se o nečinnosti podřízeného orgánu nadřízený orgán může sám z vlastní úřední činnosti, na základě podnětu účastníka řízení nebo z oznámení podřízeného správního orgánu.<sup>120</sup> Pokud by i nadřízený správní orgán byl při uplatňování opatření proti nečinnosti nečinný, mohl by vůči němu zasáhnout orgán jemu nadřízený. V takovém případě by se ale již nejednalo o opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 odst. 4 SpŘ, nýbrž o interní řídicí akt ve vnitřních vztazích veřejné správy.<sup>121</sup>

### **§ 80 odst. 2 SpŘ**

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

Zde se jedná o případ, kdy příslušný (podřízený) správní orgán nezahájil řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnosti odůvodňující zahájení řízení ex offo a navazuje na § 42 SpŘ upravující povinnost správního orgánu přijímat podněty, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední.

Toto ustanovení se vztahuje pouze na řízení, které mělo být zahájeno z moci úřední. V případech, kdy je možné řízení zahájit jen na žádost, není vůbec možné, aby jakýkoliv správní orgán o takovéto věci rozhodoval, aniž by byl podán příslušný návrh, a pokud by tak přesto učinil, jednalo by se o nicotné rozhodnutí pro nedostatek pravomoci.<sup>122</sup> Informace o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední, se správní orgán může dozvědět jak ze své vlastní úřední

---

<sup>118</sup> FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní řád: Praktický komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2020. ASPI\_ID KO500\_p12004CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-2-4].

<sup>119</sup> MALAST, J. in KOPECKÝ, M., STAŠA, J. a kol. *Správní řád: Komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2022. ASPI\_ID KO500\_p22004CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-2-4].

<sup>120</sup> Tamtéž.

<sup>121</sup> Tamtéž.

<sup>122</sup> FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní řád: Praktický komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2020. ASPI\_ID KO500\_p12004CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-2-4].

činnosti, tak na základě podnětů, které je neustále povinen přijímat. Pro určení počátku běhu 30denní lhůty je nutné určení okamžiku, kterým se příslušný správní orgán dozvěděl o důvodu (splnění zákonných předpokladů) zakládající potřebu zahájit řízení z moci úřední.<sup>123</sup> Typově je to lhůta subjektivní, protože pro určení počátku běhu lhůty vůbec není podstatný okamžik podání či doručení podnětu správnímu orgánu, nýbrž až ten okamžik, kdy po obdržení podnětu správním orgánem vyvstaly důvodné okolnosti, vyplývající ze správním orgánem provedeného prověření<sup>124</sup> a zhodnocení, pro které má být řízení zahájeno. Zahájení řízení je v takovém případě zákonem předvídanou povinností správního orgánu, nikoliv předmětem jeho diskrečního oprávnění.<sup>125, 126</sup>

Podnět k zahájení řízení z moci úřední může dle § 42 SpŘ správnímu orgánu podat kdokoli, tj. jakákoliv fyzická či právnická osoba, jiný správní orgán, dotčený orgán ve smyslu § 136 nebo jakýkoliv jiný orgán veřejné moci. Není vyloučeno ani podání anonymního<sup>127</sup> podnětu. Správní řád nestanovuje, jaké náležitosti by tento typ podání měl obsahovat. Podnět není žádostí ve smyslu § 45 SpŘ, ani jiným podáním ve smyslu § 37 SpŘ, nemusí tedy nutně obsahovat náležitosti dle § 37 odst. 2 SpŘ.<sup>128</sup> Na podnět jsou kladeny nejnižší požadavky ze všech podání, proto nedostatek formy v tomto případě nikdy nevede k jeho odmítnutí. Má-li se však správní orgán takovým podnětem zabývat, je nezbytné, aby podnět obsahoval alespoň popis skutečností, které odůvodňují zahájení řízení z moci úřední.<sup>129</sup> Z obsahu podnětu by mělo být patrné, čeho se týká a co podatel požaduje. Není přitom rozhodné, o jaké řízení se jedná, zda se zahajuje řízení v prvním stupni, odvolací, o obnově řízení či řízení přezkumné.<sup>130</sup> Dospěje-li nadřízený správní orgán k závěru, že v dané věci skutečně nebylo ve lhůtě 30 dnů zahájeno řízení

---

<sup>123</sup> MALAST, J. in KOPECKÝ, M., STAŠA, J. a kol. *Správní řád: Komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2022. ASPI\_ID KO500\_p22004CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-2-4].

<sup>124</sup> Např. formou vysvětlení podle § 137 SpŘ.

<sup>125</sup> MALAST, J. in KOPECKÝ, M., STAŠA, J. a kol. *Správní řád: Komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2022. ASPI\_ID KO500\_p22004CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-2-6].

<sup>126</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně, sp. zn. 62 A 56/2015, ze dne 9. 2. 2015.

<sup>127</sup> V případě, že podatel bude žádat správní orgán o informace, jakým způsobem bylo ze strany správního orgánu s podnětem naloženo, je nezbytné, aby podatel správnímu orgánu sdělil své kontaktní údaje.

<sup>128</sup> Např. kdo podnět činí, čeho se týká nebo co navrhuje.

<sup>129</sup> BALOUNOVÁ, J. in KOPECKÝ, M., STAŠA, J. a kol. *Správní řád: Komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2022. ASPI\_ID KO500\_p22004CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-2-6].

<sup>130</sup> VEČEŘOVÁ, Soňa. *Opatření proti nečinnosti v případě nezahájení správního řízení z moci úřední*. In *Správní právo*, 2020, s. 137-138.

z moci úřední, může uplatnit proti takové nečinnosti pouze varianty opatření uvedené v § 80 odst. 4 písm. a) až c). Prodloužení zákonné lhůty k vydání rozhodnutí zde nepřichází v úvahu, neboť tato lhůta v daném případě ještě ani nezačala běžet.<sup>131</sup>

Podatel má právo pouze na to, aby správní orgán podnět přijal a zabýval se jím. Nevzniká mu však právní nárok na zahájení řízení z moci úřední. K tomu se vyjádřil NSS: „(...) mezi případy, kdy správní orgán nemá povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé, patří situace, kdy obdrží pouhý podnět k zahájení řízení, které nelze zahájit jinak než z moci úřední“<sup>132</sup> a „Nelze se domáhat toho, aby bylo správnímu orgánu uloženo zahájit řízení, ale jen toho, aby vydal v řízení již zahájeném rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.“<sup>133</sup> Nemůže se podatel podnětu tak ani domáhat ochrany před nečinností dle § 79 SŘS.

### **§ 80 odst. 3 SpŘ**

*„Opatření proti nečinnosti může nadřízený správní orgán učinit i v případě, kdy je z okolností zjevné, že věcně a místně příslušný správní orgán nedodrží lhůtu stanovenou pro vydání rozhodnutí o žádosti nebo zahájit řízení z moci úřední anebo v řízení řádně pokračovat. Po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí může žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podat účastník.“* (§ 80 odst. 3 SpŘ).

Na rozdíl od předchozích dvou ustanovení je zde ochrana před nečinností poskytována fakultativně. Jde jen o zákonem stanovenou možnost nadřízeného správního orgánu přijmout opatření proti nečinnosti, nikoliv o jeho zákonnou povinnost, a to za stavu, kdy je z okolností zřejmé, že věcně a místně příslušný správní orgán nedodrží lhůtu stanovenou pro vydání rozhodnutí o žádosti nebo nezahájí řízení z moci úřední anebo nebude v řízení řádně pokračovat.<sup>134</sup> Další rozdíl spočívá v možnosti využití opatření proti nečinnosti nadřízeným správním orgánem ještě před uplynutím stanovené lhůty.<sup>135</sup>

---

<sup>131</sup> MALAST, J. in KOPECKÝ, M., STAŠA, J. a kol. *Správní řád: Komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2022. ASPI\_ID KO500\_p22004CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: www.aspi.cz. [cit. 2024-2-6].

<sup>132</sup> Rozsudek NSS, sp. zn. 4 Ans 6/2006, ze dne 30. 8. 2007.

<sup>133</sup> Rozsudek NSS, sp. zn. 5 Ans 2/2013, ze dne 23. 9. 2013.

<sup>134</sup> FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní řád: Praktický komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2020. ASPI\_ID KO500\_p12004CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: www.aspi.cz. [cit. 2024-2-6].

<sup>135</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 76.

Účelem tohoto ustanovení je prevence vzniku nezákonné nečinnosti příslušného správního orgánu.<sup>136</sup> Vždy je ale potřeba, aby nadřízený správní orgán v rámci své diskreční pravomoci zvážil, zda je realizace ochrany proti nečinnosti vhodným zásahem vzhledem k okolnostem případu a konal s přihlédnutím k základním zásadám činnosti správních orgánů, zejména k zásadě rychlosti, proporcionality, rovnosti, ochrany veřejného zájmu či k ochraně práv nabytých v dobré víře.<sup>137</sup>

Správní řád v § 80 odst. 3 (věta druhá) zakládá legitimaci účastníka řízení podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti po marném uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí. Z toho vyplývá, že se jedná o situaci, kdy správní řízení již bylo zahájeno. Žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti je podáním atypickým. V odborné literatuře se různí názory o právní povaze tohoto úkonu. Část autorů se přiklání k názoru, že jde o běžnou žádost ve smyslu § 44 SpŘ, z které musí být patrné, co žadatel žádá a čeho se domáhá (§ 37 odst. 2 SpŘ) a lze ji učinit způsoby podle § 37 odst. 4 SpŘ. Správní orgán se musí podáním zabývat a vydat rozhodnutí. Podle Lenky Pítrové *„nejedná se o pouhý podnět, na který správní orgán může či nemusí reagovat; s podáním žádosti jsou spojeny zvláštní procesní účinky – tedy nejen povinnost o této žádosti rozhodnout, ale i povinnost rozhodnout formou usnesení i v případě, že nadřízený správní orgán žádosti nevyhoví.“*<sup>138</sup> Vyhoví-li nadřízený správní orgán žádosti, učiní opatření proti nečinnosti. Jiní autoři zastávají odlišný názor a odmítají ztotožnění žádosti z § 80 odst. 3 SpŘ s návrhem na zahájení řízení ve smyslu § 44 SpŘ. Například Vladimír Sládeček se přiklání spíše k závěru, že tato žádost není návrhem na zahájení řízení, ale *„spíše kvalifikovaným podnětem, kterým se správní orgán musí zabývat, a pokud ho akceptuje, zahájí řízení ex officio; jestliže podnětu nevyhoví, vydá procesní rozhodnutí a usnesením návrh zamítne.“*<sup>139</sup>

Nadřízený správní orgán není obsahem žádosti, v němž by se účastník domáhal uplatnění konkrétního prostředku ochrany před nečinností dle § 80 odst. 4 SpŘ, vázán, a může rozhodnout i o nástroji odlišném. Volba nejvhodnějšího

---

<sup>136</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 76.

<sup>137</sup> FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní řád: Praktický komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2020. ASPI\_ID KO500\_p12004CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: www.aspi.cz. [cit. 2024-2-7].

<sup>138</sup> PÍTROVÁ, Lenka. *K pojmu „prostředků k ochraně proti nečinnosti správního orgánu“*. In VOPÁLKA, Vladimír. *Nový správní řád*. Praha: ASPI, 2005, s. 187-188.

<sup>139</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Nečinnost správního orgánu a návaznost soudní ochrany*. Správní právo, 2007, s. 400.

opatření je zcela na úvaze nadřízeného správního orgánu, přičemž tento orgán je povinen některé ze zákonem stanovených opatření přijmout.<sup>140, 141</sup>

Správní řád nestanoví, k jakému orgánu má účastník řízení žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podat. S ohledem na zásadu rychlosti a efektivnosti převládá názor, že by se měla podávat přímo u příslušného nadřízeného správního orgánu. Správní řád taktéž neupravuje, v jaké lhůtě má být tato žádost podána, ale s ohledem na účel a smysl žádosti by to mělo být bezodkladně poté, co se nečinnost správního orgánu zjistí. Stejně tak neupravuje ani lhůtu, ve které by měl nadřízený správní orgán konat. Bude tak nutné vycházet podpůrně ze lhůt stanovených v § 71 odst. 1 a 3 SpŘ. Platí, že nadřízený správní orgán by měl opatření proti nečinnosti učinit bezodkladně, nejpozději však do 30 dnů (§ 71 odst. 1 a 3 SpŘ). Žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu ve správním soudnictví je tedy možné podat až po marném uplynutí této lhůty, z něhož plyne splnění procesní podmínky bezvyslednosti vyčerpání tohoto prostředku ochrany proti nečinnosti ve správním řízení.<sup>142, 143</sup> V případech složitějších se však může jednat i o lhůtu delší. K tomu se NSS vyjádřil v rozhodnutí takto: „(...) soud však podotýká, že pro zvláště složité případy nevyklučuje na základě § 71 odst. 3 správního řádu aplikaci lhůty delší. Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že se jedná o problematiku nečinnosti, podle jeho názoru je však i v tomto případě třeba poskytnout nadřízenému správnímu orgánu přiměřený časový rámeček pro řádné rozhodnutí o žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti.“<sup>144</sup>

Užití žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti účastníkem řízení, resp. „bezvýsledné vyčerpání prostředku, který procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu“, je nutným předpokladem pro případné projednání žaloby k ochraně před nečinností soudem podle § 79 odst. 1 SŘS, „neboť ochrana veřejných subjektivních práv osob poskytovaná správními soudy má subsidiární povahu ve vztahu k ochraně

---

<sup>140</sup> PÍTROVÁ, Lenka. *K pojmu „prostředků k ochraně proti nečinnosti správního orgánu“*. In VOPÁLKA, Vladimír. *Nový správní řád*. Praha: ASPI, 2005.

<sup>141</sup> Rozsudek NSS, č. j. 4 As 6/2018-26, ze dne 30. 11. 2017.

<sup>142</sup> MALAST, J. in KOPECKÝ, M., STAŠA, J. a kol. *Správní řád: Komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2022. ASPI\_ID KO500\_p22004CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-2-8].

<sup>143</sup> Rozsudek NSS, č. j. 9 Azs 344/2016-22, ze dne 30. 11. 2016.

<sup>144</sup> Rozsudek NSS, č. j. 9 Ans 8/2009-149, ze dne 13. 8. 2009; srov. Rozsudek NSS, č. j. 1 Azs 200/2020-31, ze dne 22. 7. 2020.

*poskytované správními orgány.*“<sup>145</sup> V řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu lze považovat za řádné vyčerpání prostředku stanoveného k ochraně proti nečinnosti správního orgánu ve správním řízení ve smyslu § 79 SŘS i podání žádosti účastníka o uplatnění opatření proti nečinnosti, učiněné již před uplynutím lhůty pro vydání rozhodnutí ve smyslu § 80 odst. 3 SpŘ, pokud je již ke dni podání této žádosti z konkrétních okolností případu zjevné, že správní orgán je a bude nečinný.<sup>146</sup>

### **§ 80 odst. 4 SpŘ**

*„Nadřízený správní orgán může:*

- a) přikázat nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí,*
- b) usnesením převzít věc a rozhodnout namísto nečinného správního orgánu,*
- c) usnesením pověřit jiný správní orgán ve svém správním obvodu vedením řízení, nebo*
- d) usnesením přiměřeně prodloužit zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí, lze-li důvodně předpokládat, že správní orgán v prodloužené lhůtě vydá rozhodnutí ve věci, a je-li takový postup pro účastníky výhodnější; přitom přihlíží ke lhůtám uvedeným v § 71 odst. 3 SpŘ.“ (§ 80 odst. 4 SpŘ).*

Jednotlivé typy opatření proti nečinnosti jsou formulovány v § 80 odst. 4 písm. a) až d) SpŘ. Nadřízený správní orgán je oprávněn učinit opatření proti nečinnosti, kterými přikáže nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí, věc převezme a rozhodne namísto nečinného správního orgánu, pověří vedením řízení jiný správní orgán ve svém správním obvodu či správnímu orgánu přiměřeně prodlouží zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí.<sup>147</sup> Správní řád tedy v tomto ustanovení vymezuje celkem čtyři formy opatření proti nečinnosti, které má nadřízený správní orgán k dispozici, a to příkaz ke zjednání nápravy, atrakci, delegaci a prolongaci. Jejich výčet je taxativní a výběr nejvhodnější varianty konkrétního opatření je ponechán nadřízenému správnímu orgánu v rámci jeho diskrečního oprávnění,

<sup>145</sup> Rozsudek NSS, č. j. 7 Ans 1/2007-100, ze dne 20. 10. 2006.

<sup>146</sup> Rozsudek NSS, č. j. 9 A 132/2016-69, ze dne 19. 12. 2016.

<sup>147</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 3. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2023, s. 384.



s přihlédnutím k základnímu požadavku vyplývajícímu ze zásady rychlosti a hospodárnosti<sup>148</sup> a s ohledem na lhůty, okolnosti a složitost věci.<sup>149</sup>

V případě volby opatření proti nečinnosti stanovených v § 80 odst. 4 písm. b) až d) (atrakce, delegace, prolongace), rozhoduje nadřízený správní orgán formou usnesení, které musí být doručeno nečinnému správnímu orgánu a účastníkům řízení vymezeným v § 27 odst. 1 SpŘ. Ostatní účastníci se vyzoomívají veřejnou vyhláškou. V případě delegace se doručuje i delegovanému správnímu orgánu.

Povinnost rozhodnout formou usnesení nejen o uplatnění opatření, ale i v případě nevyhovění žádosti, plyne z § 80 odst. 6 SpŘ. Nejde přitom o rozhodnutí ve věci ve smyslu § 65 SŘS.<sup>150</sup> Proti tomuto usnesení se nelze odvolat.

Všechny čtyři typy opatření proti nečinnosti se liší nejen svým obsahem, ale též mírou formálnosti a rozsahem jejich použití. Jejich uspořádání v zákoně naznačuje pořadí, v jakém by měl nadřízený správní orgán posoudit a zvážít jejich použití ve vztahu k dané konkrétní nečinnosti.<sup>151</sup>

#### **a) Příkaz**

První opatření je stanovené v § 80 odst. 4 písm. a) SpŘ. Je jím příkaz nadřízeného správního orgánu vůči nečinnému podřízenému orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí. Z uvedených možností jde v zásadě o nejšetrnější způsob, kterým lze řešit stav nečinnosti.

Lhůtu k provedení nápravy či vydání rozhodnutí správní řád blíže nespécifikuje. Její délku trvání musí stanovit nadřízený správní orgán jako lhůtu přiměřenou s ohledem na okolnosti každého konkrétního případu.

Forma příkazu též není správním řádem výslovně stanovena.<sup>152</sup> Nerozumí se jím příkaz dle § 150 SpŘ, ani jiná forma správního rozhodnutí. Nelze uvažovat, že by v takovém případě probíhalo správní řízení. NSS se k tomu vyjádřil tak, že:

---

<sup>148</sup> MALAST, J. in KOPECKÝ, M., STAŠA, J. a kol. *Správní řád: Komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2022. ASPI\_ID KO500\_p22004CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-2-8].

<sup>149</sup> HRABÁK, J. in HRABÁK, J. a kol. *Správní řád: Výkladové poznámky*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2018. ASPI\_ID KO500\_2004CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-2-9].

<sup>150</sup> Rozsudek NSS, č. j. 5 As 96/2022-45, ze dne 21. 10. 2022.

<sup>151</sup> MALAST, J. in KOPECKÝ, M., STAŠA, J. a kol. *Správní řád: Komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2022. ASPI\_ID KO500\_p22004CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-2-9].

<sup>152</sup> Tamtéž.

„(...) opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 4 písm. a) SpŘ (...) je pouze aktem interní povahy, který je výrazem hierarchického uspořádání veřejné správy. Nejde tedy o případ rozhodování ve správním řízení a jeho případnou kolizi se správním rozhodnutím (usnesení o přerušování řízení) je nutno vyhodnotit ve prospěch účinků správního rozhodnutí.“<sup>153</sup> Přestože je obvyklým způsobem komunikace mezi správními orgány písemná forma (§ 15 odst. 1 SpŘ) a tento pokyn tak typicky bude realizován písemně, není vyloučeno, aby nadřízený orgán oslovil v dané věci orgán podřízený i jiným způsobem, např. ústně. Toto ustanovení je přípustné i vůči orgánům územních samosprávních celků při výkonu samostatné působnosti.<sup>154</sup>

## **b) Atrakce**

Druhá možnost, jak může nadřízený správní orgán reagovat na nečinnost, je upravena v § 80 odst. 4 písm. b) SpŘ, a to převzetím věci a vydáním rozhodnutí jím samým na místo nečinného správního orgánu, resp. atrakce. Jde o situaci obdobnou úpravě změny příslušnosti (§ 131 odst. 1 SpŘ).

Atrakce se provádí usnesením, které lze vydat i bez předchozího řízení, jestliže obdobné usnesení bylo tímž správním orgánem podle ustálené správní praxe vydáno v téže nebo jiné věci za obdobných skutkových okolností.<sup>155</sup> Účinky takového usnesení nastávají jeho vydáním (§ 76 odst. 2 SpŘ). Judikatura dovodila, že toto usnesení není rozhodnutím ve věci samé, ale je povahou aktem interní povahy příslušného správního orgánu a jeho vydání se nelze domáhat soudní cestou.<sup>156</sup>

Důsledkem atrakce pak je, že nadřízený správní orgán bude v dané věci rozhodovat jako orgán prvostupňový, tudíž bude proti jeho rozhodnutí přípustný řádný opravný prostředek, o kterém bude rozhodovat jemu nadřízený, typicky odvolací či přezkumný správní orgán. Z tohoto důvodu by atrakce měla být, přestože to zákon výslovně nezmiňuje, vyloučena v případě ministerstev a jiných ústředních správních úřadů, nad nimiž již žádné další nadřízené orgány neexistují.<sup>157</sup>

---

<sup>153</sup> Rozsudek NSS, č. j. 2 Ans 11/2011-95, ze dne 25. 11. 2011.

<sup>154</sup> MALAST, J. in KOPECKÝ, M., STAŠA, J. a kol. *Správní řád: Komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2022. ASPI\_ID KO500\_p22004CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-2-9].

<sup>155</sup> Tamtéž.

<sup>156</sup> Rozsudek NSS č. j. 9 Ans 16/2012-84, ze dne 18. 12. 2012.

<sup>157</sup> FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní řád: Praktický komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2020. ASPI\_ID KO500\_p12004CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-2-10].

Dalším omezením využití atrakce spočívá v nemožnosti použití ve vztahu k orgánům územních samosprávných celků při výkonu samostatné působnosti (§ 80 odst. 5 SpŘ). Důvodem tohoto omezení je samozřejmě ochrana ústavně garantovaného práva na samosprávu územních samosprávných celků (čl. 8, čl. 101 odst. 4 Ústavy).<sup>158</sup>

### **c) Delegation**

Třetím možným řešením nečinnosti je tzv. delegace neboli pověření jiného správního orgánu ve svém správním obvodu vedením řízení (§ 80 odst. 4 písm. c) SpŘ).

Delegací tedy dochází ke změně místní příslušnosti orgánu oprávněného řízení provést, resp. vydat rozhodnutí. Základní podmínkou je, že věc může být delegována pouze na orgán, který je pro daný případ věcně příslušný. Oproti atrakci se tedy nemění věcná, ale pouze místní příslušnost.<sup>159</sup> Stejně jako v předchozím případě i o delegaci rozhoduje nadřízený orgán usnesením, které může být vydáno bez předchozího řízení, a i toto má povahu aktu interní povahy.<sup>160</sup>

Obdobně jako u atrakce, i na delegaci se vztahuje výjimka, že tento postup nelze použít vůči orgánům územních samosprávných celků při výkonu samostatné působnosti.<sup>161</sup> I zde je třeba rozlišovat mezi podmínkami užití tohoto ustanovení a obecnou delegací upravenou v § 131 odst. 2 SpŘ.

### **d) Prolongace**

Čtvrtou a zároveň poslední variantou opatření proti nečinnosti je prolongace, tedy přiměřené prodloužení zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí nadřízeným správním orgánem, přičemž se tak činí opět formou usnesení (§ 80 odst. 4 písm. d) SpŘ).

---

<sup>158</sup> FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní řád: Praktický komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2020. ASPI\_ID KO500\_p12004CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-2-10].

<sup>159</sup> MALAST, J. in KOPECKÝ, M., STAŠA, J. a kol. *Správní řád: Komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2022. ASPI\_ID KO500\_p22004CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-2-10].

<sup>160</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně, č. j. 30 A 143/2015-115, ze dne 21. 12. 2015.

<sup>161</sup> FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní řád: Praktický komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2020. ASPI\_ID KO500\_p12004CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-2-11].

Ačkoliv jsou lhůty určené k vydání rozhodnutí stanoveny zákonem, jde o lhůty pořádkové. To znamená, že zákon sám za jistých okolností předpokládá možnost jejich prodloužení.<sup>162</sup>

Aplikace této formy opatření proti nečinnosti je podmíněna kumulativním splněním dvou zákonných podmínek. Musí zde existovat důvodný předpoklad, že příslušný správní orgán v prodloužené lhůtě rozhodnutí ve věci opravdu vydá a musí být takový postup pro účastníky výhodnější než některá z předcházejících variant opatření proti nečinnosti.<sup>163</sup> Tímto důvodným předpokladem může být např. to, že příslušný správní orgán v řízení nějak podstatněji postoupil, učinil řadu procesních kroků, dospěl ke skutkovým zjištěním atp. Za situace, že by tyto podmínky nebyly splněny obě, musí nadřízený správní orgán zvolit jiné opatření proti nečinnosti. Zvolit tuto variantu opatření může nadřízený správní orgán i tehdy, pokud by s tím účastník vyjádřil nesouhlas, že takové opatření nepovažuje za pro něj výhodnější.<sup>164</sup>

Lhůta má být prodloužena přiměřeně. Při určování prodloužené lhůty musí nadřízený správní orgán přihlížet, v rámci uplatnění jeho správního uvážení, k okolnostem a složitosti daného případu, dosavadnímu postoji účastníků a lhůtám stanoveným v § 71 odst. 3 SpŘ, resp. ve zvláštních zákonech, popř. i jiná kritéria.<sup>165</sup> Výsledné stanovení takové lhůty musí být schopný i patřičně odůvodnit.

Správní řád výslovně stanoví, že nadřízený správní orgán může lhůtu „prodloužit“ a nikoliv „prodlužovat“. Z toho plyne, že tak lze učinit pouze jednorázově, nikoliv opakovaně.<sup>166</sup> Pokud by tedy správní orgán nevydal rozhodnutí ani v takto nadřízeným orgánem prodloužené lhůtě, bude nutné aplikovat jinou z možností opatření proti nečinnosti, tj. zejména atrakci či

---

<sup>162</sup> MALAST, J. in KOPECKÝ, M., STAŠA, J. a kol. *Správní řád: Komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2022. ASPI\_ID KO500\_p22004CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-2-11].

<sup>163</sup> FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní řád: Praktický komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2020. ASPI\_ID KO500\_p12004CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-2-11].

<sup>164</sup> Tamtéž.

<sup>165</sup> MALAST, J. in KOPECKÝ, M., STAŠA, J. a kol. *Správní řád: Komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2022. ASPI\_ID KO500\_p22004CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-2-11].

<sup>166</sup> FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní řád: Praktický komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2020. ASPI\_ID KO500\_p12004CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-2-11].

delegaci.<sup>167</sup> „Je však otázka, nakolik je tento výklad souladný s účelem ochrany před nečinností. Vydeme-li totiž z toho, že by nadřízený orgán měl jen jednu „šanci“ ke správnému a adekvátnímu stanovení prodloužené lhůty pro vydání konkrétního rozhodnutí, mohlo by jej to vést k tomu, že bude mít tendenci tuto lhůtu stanovovat „preventivně“ spíše delší než kratší, což však současně vyvolá také delší správní řízení i v případech, které by jinak mohly být řádně rozhodnuty dříve.“<sup>168</sup>

Opatření prolongace lze uplatnit i za situace, jde-li o nečinnost orgánu územního samosprávného celku při výkonu samostatné působnosti, anebo třeba při řešení mimořádně obtížných případů na úrovni ústředních správních orgánů, u kterých delegace či atrakce z povahy věci nepřicházejí v úvahu.<sup>169</sup>

Zákonem není vyloučeno, aby se sám správní orgán, který řízení vede, obrátil na nadřízený správní orgán podáním podnětu, že není v jeho silách vydat rozhodnutí ve stanovené lhůtě, a „požádal“ tak o její prodloužení.<sup>170</sup>

Prolongace se provádí usnesením. Na rozdíl od atrakce a delegace se však již nejedná o usnesení, jež by mohlo být vydáno bez předchozího řízení a jeho účinky nenastávají okamžikem jeho vydání. Stejně jako již bylo zmíněno výše, se jedná o akt interní povahy, který je důsledkem hierarchického uspořádání veřejné správy. Z tohoto důvodu se proti němu nelze odvolat a ani není způsobilé být samostatně přezkoumáno soudem ve správním soudnictví.<sup>171</sup>

I přesto, že prolongace může mít velmi podobné důsledky jako příkaz nečinnému správnímu orgánu učiněný podle § 80 odst. 4 písm. a) SpŘ, spočívá hlavní rozdíl mezi nimi zejména v časovém rozmezí, o které se jedná. Příkazem nadřízený správní orgán nařizuje víceméně okamžitou aktivitu, nejvýše snad v nízkých jednotkách dnů. Avšak prolongace může být užita, jsou-li k tomu patřičné důvody, i v řádu týdnů či měsíců.<sup>172</sup>

---

<sup>167</sup> MATES, P. *Ochrana před nečinností ve správním řízení*. In: KADEČKA, S. MAREK, D. (Eds.). *Nový správní řád v praxi krajských úřadů II*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 103.

<sup>168</sup> MALAST, J. in KOPECKÝ, M., STAŠA, J. a kol. *Správní řád: Komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2022. ASPI\_ID KO500\_p22004CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-2-11].

<sup>169</sup> Tamtéž.

<sup>170</sup> PRŮCHA, P. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. Online. ASPI. Nakladatelství Leges, 2019. ASPI\_ID KO500I2004CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-2-12].

<sup>171</sup> Rozsudek NSS, č. j. 5 Ans 2/2010-127, ze dne 11. 3. 2010.

<sup>172</sup> MALAST, J. in KOPECKÝ, M., STAŠA, J. a kol. *Správní řád: Komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2022. ASPI\_ID KO500\_p22004CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-2-12].

### 2.1.3. Další formy ochrany před nečinností

Kromě ustanovení § 80 SpŘ, které upravuje základní formu ochrany před nečinností veřejné správy, správní řád umožňuje využití i dalších ustanovení týkajících se této materie.

Považuji proto za vhodné zmínit např. § 13 SpŘ, jímž je upraveno dožádání. Tento institut může správní orgán využít v případě, kdy by sice sám mohl úkon provést, ale jen s obtížemi či neúčelnými náklady anebo který by nemohl vykonat vůbec (§ 13 odst. 1 SpŘ). Dožádaný správní orgán provede úkon bez zbytečného odkladu. Pokud nelze provést úkon bezodkladně, provede ho dožádaný správní orgán ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení dožádání. V případě, že dožádaný správní orgán nemůže lhůtu dodržet, může jemu nadřízený správní orgán na jeho návrh lhůtu prodloužit o dobu nezbytně nutnou (§ 13 odst. 3 SpŘ).

Dále § 42 SpŘ, který poskytuje správnímu orgánu lhůtu 30 dnů ke sdělení osobě, která o to požádá, že zahájil řízení z moci úřední, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popřípadě že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu, a to ode dne, kdy podnět obdržel. Sdělení správní orgán nezasílá, postupuje-li vůči tomu, kdo podal podnět, podle § 46 odst. 1 a § 47 odst. 1 SpŘ.

Další ustanovení, které působí proti nečinnosti, jsou § 58 až § 63 a § 147 SpŘ, tzv. zajišťovací prostředky. Jejich účelem je zajištění účelu a průběhu řízení, tedy aby řízení probíhalo řádně, směřovalo k vydání rozhodnutí a případně, aby nebylo rozhodnutí, které správní orgán vydá, v budoucnu zmařeno. Užití zajišťovacích prostředků je přípustné pouze v případech a v rozsahu, v jakém to vyžaduje zajištění průběhu a účelu řízení (§ 58 SpŘ).<sup>173</sup>

Nebo § 148 odst. 3 SpŘ, kterým se účastník řízení může domáhat v rámci ochrany proti nečinnosti i vydání mezitímního rozhodnutí, nebo rozhodnutí v části věci.<sup>174</sup> Nadřízený správní orgán může přikázat, aby správní orgán vydal mezitímní rozhodnutí nebo rozhodnutí v části věci, popřípadě je sám vydat, a to i současně s jiným opatřením proti nečinnosti (§ 148 odst. 3 SpŘ). Mezitímním rozhodnutím je rozhodováno pouze o základu věci, rozhodnutí o části věci zase rozhodne pouze o právních poměrech některých účastníků nebo jen některých právech či povinnostech (§ 148 odst. 1 písm. a) a b).

---

<sup>173</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 3. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2023, s. 386-387.

<sup>174</sup> PRŮCHA, P. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. Online. ASPI. Nakladatelství Leges, 2019. ASPI\_ID KO50012004CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-2-12].

Určitý vliv na rychlost řízení mají ale i § 140 SpŘ upravující společné řízení, kdy lze za účelem urychlení řízení vyloučit ze společného řízení usnesením řízení o jednotlivých otázkách a rozhodnout o nich samostatně či § 161 SpŘ, který stanoví možnost správního orgánu uzavřít veřejnoprávní smlouvu s osobou, která by byla účastníkem dle § 27 odst. 1 SpŘ, namísto vydání rozhodnutí.<sup>175</sup>

## 2.2. Ochrana proti nečinnosti ve správním soudnictví

Správním soudnictvím rozumíme specifický typ soudní kontroly, činnost nezávislých a nestranných orgánů, které formalizovaným postupem přezkoumávají správní rozhodnutí, případně i jiné činnosti (popř. nečinnosti) veřejné správy, které mohou zasahovat do práv osob. To samozřejmě znamená, že správní soudy rozhodují pouze v případě nečinnosti správních orgánů vymezených v § 4 odst. 1 písm. a) SŘS. Nebudou a ani nemohou tak rozhodovat o nečinnosti orgánů moci soudní či výkonné, pokud tyto orgány rozhodují o právech a povinnostech osob mimo oblast veřejné správy.<sup>176</sup> V organizačním smyslu jím lze považovat soustavu orgánů, které tuto činnost vykonávají, a vztahy mezi nimi.<sup>177</sup> Jde o samostatnou část soudnictví, v němž jde zejména o ochranu veřejných a subjektivních práv fyzických a právnických osob (§ 2 SŘS). Řízení před správními soudy, jakož i jejich postavení, organizaci, příslušnost a pravomoci upravuje soudní řád správní.<sup>178</sup> Správní soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční a především zásadou subsidiarity, která je zakotvena v § 5 SŘS, dle něhož „*nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon.*“ Z toho nám vyplývá stanovení povinnosti přistoupit k ochraně poskytované správními soudy teprve tehdy, jsou-li bezvýsledně vyčerpány veškeré prostředky, které procesní předpis platný pro řízení před správním orgánem stanoví k ochraně proti nečinnosti správního orgánu.

V demokratickém právním státě je nezbytné, aby veškeré zásahy veřejné správy do právní sféry jednotlivce, byly podřízeny kontrole soudní moci. Současná úprava správního soudnictví je založená na třech hlavních žalobních typech: žaloby proti rozhodnutí, žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu a žaloby na

<sup>175</sup> FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní řád: Praktický komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2020. ASPI\_ID KO500\_p12004CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: www.aspi.cz. [cit. 2024-2-14].

<sup>176</sup> Rozsudek NSS, č. j. 8 Ans 2/2005-63, ze dne 25. 7. 2005.

<sup>177</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 3. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2023, s. 481-482.

<sup>178</sup> Tamtéž, s. 490.

ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu. „Smyslem a účelem soudní ochrany před nezákonným jednáním veřejné správy je poskytnout jednotlivci účinný prostředek obrany, a to zásadně bez ohledu na formu, kterou veřejná správa jedná. Takový právní prostředek musí dokázat nezákonnému jednání či postupu zabránit, děje-li se, včetně toho, aby veřejnou správu donutil konat tam, kde konat má (k tomu směřuje čl. 36 odst. 1 Listiny), anebo nezákonné jednání odstranit, událo-li se již (k tomu směřuje zejména čl. 36 odst. 2 Listiny).“<sup>179</sup>

Porušuje-li veřejná správa povinnost rozhodovat v určených lhůtách a není-li schopna tento stav sama odstranit, adresátovi práva je k dispozici soudní ochrana. Je proto možné se na správní soudy obracet i s žádostí na ochranu před jejím nekonáním.<sup>180</sup> Až do nabytí účinnosti SŘS byla soudní ochrana proti nezákonné nečinnosti veřejné správy poskytována jen na základě ústavní stížnosti, došlo-li nečinností k zásahu do základního práva,<sup>181</sup> a to v řízení o ústavní stížnosti proti jinému zásahu orgánu veřejné moci. Institut ochrany před nezákonnou nečinností ve správním soudnictví, tak jak ho známe dnes, byl předchozí právní úpravě správního soudnictví neznámý.

Soudní řád správní umožňuje osobě dotčené nečinností správního orgánu se bránit v zákonem stanovených případech žalobou na ochranu proti nečinnosti (§ 79 a násl. SŘS), či žalobou proti nezákonnému zásahu (§ 82 a násl. SŘS). Nejprve se budu věnovat žalobě na ochranu proti nečinnosti, následně žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením.

### **2.2.1. Řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu**

Žaloba proti nečinnosti je v českém právním řádu klíčovým právním prostředkem, který poskytuje soudní ochranu před nezákonnou nečinností, a to ať ve formě přímé nečinnosti správního orgánu nebo neodůvodněných průtahů. Nečinnost ve smyslu soudního řádu správního nastává tehdy, jestliže správní orgán má povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, avšak ve stanovené lhůtě tak neučiní. O žalobách na ochranu proti nečinnosti podle § 79 SŘS rozhodují v rámci správního soudnictví věcně a místně příslušné soudy. Řízení o žalobě je

---

<sup>179</sup> Usnesení NSS, č. j. 7 Aps 3/2008-98, ze dne 16. 11. 2010.

<sup>180</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2019. ASPI\_ID KO150\_2002CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-2-14].

<sup>181</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 3. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2023, s. 506.



zahájeno dnem doručení žaloby soudu (§ 32 SŘS). Pro řízení o nečinnostní žalobě platí přednostní projednání a rozhodnutí soudem (§ 56 odst. 3 SŘS).

Žaloba ve správním soudnictví proti nečinnosti správního orgánu je žalobou k ochraně veřejného subjektivního práva fyzických a právnických osob na vydání rozhodnutí ve věci nebo osvědčení v přiměřené lhůtě. Poskytovaná ochrana se vztahuje pouze na ono nevydání meritorního rozhodnutí nebo osvědčení. Nelze ji tak vztahovat na nečinnost související s formou aktů odlišných od rozhodnutí či osvědčení. Není prostředkem sloužícím k nápravě nečinnosti veřejné správy, spočívající např. v nezahájení správního řízení z úřední moci<sup>182</sup>, nevydání jen procesního rozhodnutí, neprovedení faktických úkonů či v nevydání normativního aktu.<sup>183</sup> Tímto typem žaloby se ani nelze dovolat toho, aby soud uložil nadřízenému správnímu orgánu povinnost přijmout opatření na dosažení ochrany před nečinností dle § 80 odst. 4 SpŘ.<sup>184</sup> Subjektivní veřejné právo na vydání rozhodnutí ve věci v přiměřené lhůtě přitom náleží nejenom žadateli, který správní řízení zahájil svou žádostí, ale i dalším účastníkům, kterým postavení účastníka správního řízení náleží.<sup>185</sup>

Žalobou podanou dle § 79 odst. 1 SŘS se tedy může osoba dotčená nečinností domáhat pouze toho, aby správnímu orgánu byla uložena povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. V době podání žaloby musí nečinnost trvat.

Smysl ochrany poskytované nečinnostní žalobou spočívá v tom, aby *„účastník řízení, jehož práva a povinnosti mohou být tímto řízením a jeho výsledkem dotčena, nesetrvával ve stavu právní nejistoty za situace, kdy již příslušné úkony směřující ke změně jeho právního postavení byly jím samým nebo příslušným správním orgánem učiněny a kdy tedy již pouze zbývá vydat ono správní rozhodnutí, proti němuž by se pak mohl případně bránit správní žalobou.“*<sup>186</sup>

---

<sup>182</sup> U nečinnosti dle § 80 odst. 2 SpŘ se nelze následně domáhat ochrany dle § 79 SŘS, a to z důvodu neexistence zahájeného správního řízení.

<sup>183</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 3. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2023, s. 506.

<sup>184</sup> Rozsudek NSS, č. j. Azs 187/2017-36, ze dne 25. 1. 2018.

<sup>185</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 3. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2023, s. 507.

<sup>186</sup> Rozsudek NSS, č. j. 9 Ans 11/2011-21, zde dne 20. 10. 2011.

## Vztah nečinnostní žaloby k ostatním žalobním typům

*„Nečinnostní žaloba je ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí přípravným a pomocným prostředkem a doplňkem tam, kam ochrana podle § 65 a násl. SŘS nedosáhne“, která má za cíl přinutit správní orgán k činnosti, tedy povinnosti vydat meritorní rozhodnutí nebo osvědčení, a to bez ohledu na jeho obsah. „Obsahová stránka takového aktu pak může být přezkoumána poté, co bude vydán, v případném následném řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Jde-li však o akt jiné povahy nežli rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS a zároveň spadá do množiny taxativně vymezených aktů dle § 79 odst. 1 SŘS (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.“<sup>187</sup> „Obsahová stránka takového aktu pak může být přezkoumána poté, co bude vydán, v případném následném řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.“<sup>188</sup>*

Nečinnostní i zásahová žaloba je vůči žalobě proti rozhodnutí správního orgánu v poměru subsidiarity. Toto tvrzení lze opřít i o usnesení Nejvyššího správního soudu, dle kterého: *„Další dva typy žalob, tj. žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu a žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem a donucením správního orgánu pak tvoří doplňkové možnosti ochrany poskytované správními soudy proti jednání správních orgánů tam, kde žalobu proti rozhodnutí správního orgánu nelze aplikovat.“<sup>189</sup>*

To, zda je na místě volba ochrany žalobou proti nečinnosti nebo žalobou proti rozhodnutí, komplikuje situace, kdy správní orgán sice akt vydá, avšak z tohoto úkonu není jasné, zda se jedná o vydání rozhodnutí (jakkoliv třeba formálně imperfektní) či nikoliv.<sup>190</sup> Bude proto záviset na výkladu pojmu rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS, jímž se rozumí úkon správního orgánu,

<sup>187</sup> Usnesení NSS, č. j. 7 Aps 3/2008-98, ze dne 16. 11. 2010. Srov. rozsudek NSS, č. j. 5 Ans 4/2009-63, ze dne 22. 1. 2010, rozsudek NSS, č. j. 2 Ans 1/2009-71, ze dne 21. 10. 2010, rozsudek NSS, č. j. 3 As 309/2021-42, ze dne 6. 1. 2023.

<sup>188</sup> Rozsudek NSS, č. j. 3 As 309/2021-42, ze dne 6. 1. 2023.

<sup>189</sup> Usnesení NSS, č. j. 6 Afs 270/2015-48, ze dne 18. 4. 2015.

<sup>190</sup> Např. neformální sdělení určité informace ohledně předmětu řízení.

jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, a který je postupně precizován judikaturou.<sup>191</sup> Rozhodným momentem oddělujícím oba typy žaloby, je tedy vydání rozhodnutí. Tento okamžik je přitom třeba stanovit dle procesních předpisů upravujících správní řízení. Pro většinu řízení tento okamžik vymezuje správní řád v ustanovení § 71 odst. 1.<sup>192</sup>

Existují dva případy, kdy je správní orgán nečinný, i když se na první pohled zdá, že v řízení již rozhodnutí vydal. První je situace, kdy správní orgán rozhodl pouze o části předmětu řízení a ke zbytku se nijak nevyjádřil, „*popř. poskytl informace, jichž se žadatel nedožadoval*“<sup>193</sup>. Správní orgán má povinnost rozhodnout o celém předmětu řízení. Rozhodne-li pouze o jeho části, zůstává v rozsahu předmětu, o kterém nerozhodl, nečinný.<sup>194</sup> V takovém případě se lze domoci rozhodnutí o zbytku předmětu řízení nečinnostní žalobou.<sup>195</sup> Obdobně se žalobou proti nečinnosti lze bránit v situaci, kdy sice správní orgán rozhodnutí vydal, ale toto rozhodnutí je nicotné<sup>196</sup>. Nicotný je správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí ani považovat nelze.<sup>197</sup> Jako takové nemá žádné právní účinky a hledí se, jako kdyby ho správní orgán nevydal. Správní orgán je proto do vydání řádného rozhodnutí nečinný.<sup>198</sup> K nicotnosti soud přihlíží z úřední povinnosti.

Ve vztahu nečinnostní žaloby k zásahové žalobě je nečinnostní žaloba v poměru speciality. Nečinnostní žaloba je prostředkem ochrany tehdy, pokud je požadovaný akt, ohledně jehož vydání má být správní orgán nečinný, rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 nebo osvědčením.<sup>199</sup> „*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*

---

<sup>191</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2019. ASPI\_ID KO150\_2002CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-2-17].

<sup>192</sup> Viz podkapitola 2.1.1. Lhůty pro vydání rozhodnutí správním orgánem.

<sup>193</sup> Rozsudek NSS, č. j. 4 Ans 8/2009-71, ze dne 29. 10. 2009.

<sup>194</sup> Např. částečné vyřízení žádosti o informace.

<sup>195</sup> Rozsudek NSS, č. j. 4 Ans 8/2009-71, ze dne 29. 10. 2009.

<sup>196</sup> Nicotné rozhodnutí viz § 77 odst. 1 SpŘ.

<sup>197</sup> Rozsudek NSS, č. j. 4 Azs 236/2016-43, ze dne 9. 2. 2017; srov. rozsudek NSS, č. j. 6 A 76/2001-96, ze dne 22. 7. 2005.

<sup>198</sup> Rozsudek NSS, č. j. 2 Azs 193/2017-37, ze dne 3. 8. 2017.

<sup>199</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2019. ASPI\_ID KO150\_2002CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-2-18].

*neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS.*<sup>200</sup> Zásahová žaloba tak poskytuje ochranu proti nečinnosti správního orgánu, která se neztotožňuje s vydáním rozhodnutí či osvědčení ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS.<sup>201</sup>

*Žaloba proti nečinnosti podle § 79 SŘS a žaloba na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 SŘS jsou dva zcela odlišné typy žalob ve správním soudnictví, které nelze zaměňovat ani směšovat. Pro určení žalobního typu není rozhodné, jak žalobce žalobu označil, ale je třeba ji posuzovat podle jejího obsahu, přičemž pro soud je závazný její petit. Pokud by byl mezi obsahem žaloby a navrženým petitem rozpor, popř. byl rozporný samotný petit, bylo by třeba takovou vadu nejprve odstranit (srov. § 37 SŘS a § 43 OSŘ).*<sup>202</sup>

### **§ 79 SŘS**

*„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. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek.“* (§ 79 odst. 1 SŘS).

Jak jsem již uvedl v úvodu kapitoly 2.2. Ochrana před nečinností ve správním soudnictví, správní soudnictví a ochrana v něm uskutečňovaná je postavena na principu subsidiarity. Směřuje k tomu, aby byla nečinnost odstraněna ještě předtím, než se přistoupí k ochraně poskytované správními soudy, tedy tehdy, jsou-li v době podání žaloby bezvýsledně vyčerpány veškeré prostředky, které procesní předpis platný pro řízení před správním orgánem stanoví k ochraně proti nečinnosti správního orgánu. Vychází se z úvahy, že ochrana poskytovaná správními orgány je zpravidla účinnější, rychlejší a hospodárnější než ochrana soudní. Soudy mají veřejnou správu kontrolovat, ne nahrazovat.<sup>203</sup> K tomu se vyjádřil i Nejvyšší správní soud, a to tak, že: „(...) ochranu a provedení kontroly

<sup>200</sup> Usnesení NSS, č. j. 7 Aps 3/2008-98, ze dne 16. 11. 2010.

<sup>201</sup> Např. v nerozhodování o námitce podjatosti; srov. rozsudek NSS, č. j. 9 As 244/2015-47, ze dne 14. 1. 2016.

<sup>202</sup> Rozsudek NSS, č. j. 7 Aps 2/2009-197, ze dne 9. 7. 2009.

<sup>203</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2019. ASPI\_ID KO150\_2002CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-2-18].

*nejrůznějších výstupů veřejné správy by měla primárně zabezpečovat sama veřejná správa. Teprve poté se lze obracet na soudy působící ve správním soudnictví. Princip subsidiarity nicméně vychází z existence prostředků nápravy, resp. jejich právního zakotvení a možnosti je uplatnit.*<sup>204</sup>

Osobou žalobce může být víceméně kdokoliv, kdo je nositelem veřejného subjektivního práva na vydání meritorního rozhodnutí nebo osvědčení a tvrdí, že jsou tato jeho veřejná subjektivní práva v řízení dotčena nečinností správního orgánu,<sup>205</sup> a který zároveň bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 odst. 1 SŘS). Prostředky na ochranu proti nečinnosti je třeba vyčerpat pokaždé, pokud nastala nečinnost správního orgánu, byť třeba opakovaně ve stejném správním řízení.<sup>206</sup>

K podmínce bezvýslednosti komentářová literatura uvádí několik způsobů, jimiž je dosaženo oné bezvýslednosti. Jedním z typových případů naplnění stavu bezvýslednosti je, když nadřízený správní orgán žádosti účastníka o přijetí opatření proti nečinnosti nevyhoví (§ 80 odst. 3 a 6 SpŘ). Bezvýslednost nastává okamžikem oznámení vyřízení této žádosti.<sup>207, 208</sup>

Druhou typickou situací bezvýslednosti je nečinnost samotného nadřízeného orgánu, kterému marně uplyne lhůta stanovená pro vyřízení podaného prostředku ochrany proti nečinnosti. I v tomto případě je podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků naplněna.<sup>209</sup> Tato kategorie případů zahrnuje i situace, kdy nadřízený správní orgán o žádosti o uplatnění prostředku ochrany proti nečinnosti odmítl pro její vady rozhodnout, aniž by učinil kroky k jejich odstranění.<sup>210, 211</sup>

---

<sup>204</sup> Rozsudek NSS, č. j. 4 Aps 2/2010-44, ze dne 17. 12. 2010.

<sup>205</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2019. ASPI\_ID KO150\_2002CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-2-18].

<sup>206</sup> Tamtéž.

<sup>207</sup> Tamtéž.

<sup>208</sup> Rozsudek NSS, č. j. 9 Ans 8/2009-149, ze dne 13. 8. 2009.

<sup>209</sup> Rozsudek NSS, č. j. 5 Ans 13/2012-79, ze dne 15. 11. 2012.

<sup>210</sup> Rozsudek NSS, č. j. 1 Ans 1/2008-50, ze dne 11. 3. 2008. V tomto případě „(...) nadřízený správce daně žalobci sdělil, že jeho podnět z důvodu jeho vad neprověří, aniž by žalobce vyzval k jejich odstranění. Nelze z toho dospět k závěru, že žalobce nevyčerpal bezvýsledně prostředek ochrany, který procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti.“

<sup>211</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2019. ASPI\_ID KO150\_2002CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-2-18].

Třetí možností naplňující podmínku bezvýslednosti je za situace, kdy nadřízený správní orgán nařídí nečinnému správnímu orgánu ve stanovené lhůtě odstranit nečinnost, avšak nečinný správní orgán přesto v nadřízeném orgánu stanovené lhůtě požadovaný správní akt nevydává.<sup>212, 213</sup> V návaznosti na to rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že prostředek, který procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti nečinnosti správního orgánu (např. § 80 SpŘ), je žalobce povinen vyčerpat pouze jednou. Nevede-li tento prostředek k nápravě, tedy k odstranění nečinnosti správního orgánu vydáním rozhodnutí ve věci, je bezvýsledně vyčerpan ve smyslu § 79 odst. 1 SŘS.<sup>214</sup>

Podmínka bezvýslednosti vyčerpání takového prostředku je však platná jen za předpokladu, že existuje právní předpis, který by takové prostředky nápravy či ochrany upravoval. Jinak nelze po dotčené osobě vyžadovat splnění této podmínky a bude přípustné se rovnou obrátit na soud.<sup>215</sup>

Cílem aktivně legitimované osoby je tedy domoci se žalobou toho, aby soud správnímu orgánu uložil povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Příslušným procesním prostředkem, jehož bezvýsledným vyčerpáním je splněna podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředku, který procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může být např. již v předchozí kapitole týkající se ochrany proti nečinnosti v rámci správního řádu již zmíněné podání žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti správního orgánu, které je z pohledu účastníka správního řízení jediným prostředkem ochrany před nečinností (§ 80 odst. 3 SpŘ). Ze zvláštních právních předpisů dále ale i třeba podnět nejbližší nadřízenému správci daně (§ 38 DŘ) či stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace (§ 16a SvInf).<sup>216</sup>

---

<sup>212</sup> Rozsudek NSS, č. j. 1 Azs 270/2016-32, ze dne 24. 5. 2017; Rozsudek NSS, č. j. 6 As 219/2018-23, ze dne 18. 9. 2018. – pro tento závěr se přiklonil i rozšířený senát NSS rozsudkem č. j. 2 As 21/2020-34, ze dne 2. 2. 2023, jímž se vyřešil názorový rozpor rozsudků uvedených se závěrem např. v rozsudku NSS č. j. 4 As 6/2018-26, ze dne 30. 8. 2018, dle kterého „*Bezvýslednost nelze vyvozovat z toho, že žalovaný zůstává nadále nečinný, ale z toho, že nadřízený správní orgán nevyhoví žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti nebo se k ní vůbec nevyjádří.*“

<sup>213</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2019. ASPI\_ID KO150\_2002CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-2-18].

<sup>214</sup> Rozsudek NSS, č. j. 2 As 21/2020-34, ze dne 2. 2. 2023.

<sup>215</sup> Rozsudek NSS, č. j. 7 As 213/2016-25, ze dne 16. 11. 2016; srov. rozsudek NSS, č. j. 5 As 21/2003-40, ze dne 25. 11. 2003.

<sup>216</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 3. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2023, s. 507.

Donedávna platil výklad týkající se toho, v jakém okamžiku má být podmínka bezvýslednosti vyčerpání prostředku naplněna, takový, že „*Není-li při podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu splněna podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředku, který procesní předpis platný pro řízení před správním orgánem stanoví k ochraně proti nečinnosti (§ 79 odst. 1 SŘS), jedná se o žalobu nepřipustnou, kterou soud odmítne (...). K případnému dodatečnému splnění této podmínky v průběhu řízení před soudem nelze přihlížet.*“<sup>217</sup> „Účastník může žalobu podat až po té, kdy byla jeho žádost neúspěšná, přičemž k tomu, aby si mohl být účastník takovou skutečností jist, je nutno vyčkat alespoň do uplynutí zákonem stanovené obecné třicetidenní lhůty.“<sup>218</sup> Mohlo se tedy stát, že žalobce podal žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu předčasně – to je dle ustanovení SŘS v § 46 odst. 1 písm. b) jeden z důvodů, jehož výsledkem je odmítnutí podaného návrhu pro předčasné podání.

Tento výklad ovšem Ústavní soud v nálezu sp. zn. IV. ÚS 3523/20 ze dne 24. 8. 2021 označil za neústavní. Dovodil, že nesplnění uvedené podmínky představuje odstranitelnou překážku věcného projednání nečinnostní žaloby. Správní soud tudíž musí přihlížet k tomu, že v průběhu řízení nastal stav bezvýsledného vyčerpání prostředku ochrany ve smyslu § 79 SŘS, byť tu takový stav nebyl v době podání žaloby. Pokud žalobce nevyužil prostředek ochrany, musí soud žalobce na tuto skutečnost upozornit, poskytnout mu lhůtu k podání takového prostředku, a doloží-li v této lhůtě žalobce soudu, že prostředek podal, musí soud vyčkat, zda bude či nebude bezvýsledně vyčerpán. Tento postup byl v této podobě mimo jiné již dříve aplikován např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Ans 5/2009-59 ze dne 10. 2. 2010.

Platí tedy, že soud může nečinnostní žalobu projednat teprve po bezvýsledném vyčerpání prostředků ochrany v rámci veřejné správy. Tyto prostředky není nutné bezvýsledně vyčerpat před podáním nečinnostní žaloby, stačí v průběhu řízení o ní. To se ovšem může projevit v oblasti náhrady nákladů řízení.<sup>219</sup>

Vhodné zmínit je i důvod odmítnutí žaloby, kterým je návrh, který byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou (§ 46 odst. 1 písm. c) SŘS). O takovou zjevnost jde tehdy, pokud požadovaný úkon na první pohled není způsobilý dotyčného žalobce zkrátit na právech. Při jakýchkoliv pochybnostech či potřebě

---

<sup>217</sup> Rozsudek NSS, č. j. 5 As 9/2015-59, ze dne 25. 5. 2016.

<sup>218</sup> Rozsudek NSS, č. j. 9 Ans 8/2009-149, ze dne 13. 8. 2009.

<sup>219</sup> Nález ÚS, sp. zn. IV. ÚS 3523/20, ze dne 24. 8. 2021.

rozvinutější argumentace je však nutné takový závěr vyslovit po věcném posouzení zamítavým rozsudkem.<sup>220, 221</sup>

Co se týče soudní ochrany proti nečinnosti ministerstva či jiných ústředních správních úřadů, i zde je ze strany žalobce nutnost splnit bezvýsledného vyčerpání prostředku ochrany dle § 80 odst. 3 SpŘ, a to i přesto, že nadřízeným správním orgánem je de facto ten samý správní orgán – ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu (§ 178 odst. 2 SpŘ).<sup>222</sup> V tomto případě však rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu nebyla vždy jednotná.<sup>223</sup>

Žalovaným je správní orgán, proti němuž se vztahuje žaloba, v níž žalobce tvrdí povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení (§ 79 odst. 2 SŘS). Žalobce určí v žalobě konkrétní pasivně legitimovaný správní orgán, který je podle něj nečinný. Dle usnesení NSS: „*V průběhu řízení se poté zkoumá, zda žalobce tvrzenou věcnou legitimaci k podání žaloby skutečně měl, resp. zda se žalovaný tvrzené nečinnosti dopustil, zda je tedy skutečně věcně pasivně legitimován. (...) Rozšířený senát tedy uzavřel, že posouzení toho, zda je správní orgán nečinný ve smyslu § 79 SŘS, je otázkou důvodnosti žaloby (součástí rozhodnutí ve věci samé), nikoliv otázkou existence podmínek řízení.*“<sup>224</sup> Z toho vyplývá, že poté soud posuzuje pasivní legitimaci žalovaného správního orgánu a to, zda je nečinný, v rámci hodnocení důvodnosti meritu žaloby, nikoli při zkoumání podmínek řízení. Vymezí-li žalobce v žalobě proti nečinnosti správní orgán, který však nemá oprávnění k vydání rozhodnutí nebo osvědčení, jehož se žalobce domáhá, je to důvodem zamítnutí (nikoli odmítnutí) žaloby.<sup>225</sup> Na špatné určení nečinného správního orgánu žalobcem se dále váže skutečnost, že soud nemá povinnost zkoumat a zjišťovat, který správní orgán má v dané věci povinnost rozhodnout či vydat osvědčení, protože postavení žalovaného vychází právě z žalobního tvrzení.<sup>226</sup> Avšak zamítnutí musí předcházet poučení žalobce dle § 36 odst. 1 SŘS, v jehož rámci se mu poskytne lhůta, ve které má sjednat nápravu.<sup>227</sup>

---

<sup>220</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2019. ASPI\_ID KO150\_2002CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-2-19].

<sup>221</sup> Rozsudek NSS, č. j. 3 Ans 1/2009-58, ze dne 8. 7. 2009.

<sup>222</sup> Usnesení NSS, č. j. 8 Ans 2/2012-278, ze dne 20. 5. 2014.

<sup>223</sup> Srov. Rozsudek NSS, č. j. 1 Ans 2/2009-79, ze dne 16. 9. 2009.

<sup>224</sup> Usnesení NSS, č. j. 7 Ans 5/2008-164, ze dne 21. 9. 2010.

<sup>225</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 3. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2023, s. 507.

<sup>226</sup> Rozsudek NSS, č. j. 3 Ans 2/2004-60, ze dne 4. 11. 2004.

<sup>227</sup> Usnesení Krajského soudu v Praze, sp. zn. 43 A 7/2021, ze dne 9. 2. 2021.



Vedle žalobce a žalovaného správního orgánu mohou být dalšími procesními subjekty v řízení o ochraně proti nečinnosti i osoby zúčastněné ve smyslu § 34 SŘS. Tedy takové osoby, „*kteřé byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat.*“ (§ 34 odst. 1 SŘS). Na svých právech mohou být dotčeny i nevydáním osvědčení.<sup>228</sup>

Prvním případem nečinnosti, proti níž je žaloba přípustná, je nevydání rozhodnutí. Soudní řád správní v § 79 odst. 1 výslovně požaduje, aby šlo o povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé. Jde o rozhodnutí správního orgánu, kterým se řízení před tímto správním orgánem končí, kterým je autoritativně řešena otázka, která byla předmětem tohoto řízení a které je přezkoumatelné ve správním soudnictví. Rozhodnutím ve věci samé jsou i nemeritorní ukončení správního řízení.<sup>229, 230</sup> Z judikatury: „*Musí se jednat o takové rozhodnutí, které je správní orgán oprávněn vydat ve věci samé, tj. materiální správní akt upravující hmotněprávní postavení účastníků správního řízení.*“<sup>231</sup> Nelze „*požadovat vydání procesního rozhodnutí*“ nebo toho, „*aby soud uložil správnímu orgánu pouze povinnost pokračovat v řízení s tím, že bude záležet na správním orgánu, zda řízení přeruší nebo zda rozhodne ve věci samé.*“<sup>232</sup> Dále „*(...) rozhodnutím ve věci samé ve smyslu § 79 odst. 1 SŘS může být i takový akt správního orgánu, který je rozhodnutím např. procesní povahy vydávaným jako výsledek určitého relativně samostatného předběžného postupu v rámci "hlavního" řízení. Důvod pro takový závěr je logický. Čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod totiž garantuje i to, aby správní orgán bez průtahů provedl i zákonem stanovený předběžný postup v rámci určitého "hlavního" řízení. Má-li podle zákona být "finálním produktem" takového předběžného postupu "rozhodnutí" ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS, tedy akt, který se závazně dotýká práv či povinností jednotlivce, vztahuje se soudní ochrana i na tento předběžný či pomocný „finální produkt“.*“<sup>233</sup> Správní akt musí být

---

<sup>228</sup> Rozsudek NSS, č. j. Ans 3/2007-235, ze dne 1. 8. 2007.

<sup>229</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2019. ASPI\_ID KO150\_2002CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-2-19].

<sup>230</sup> Např. rozhodnutí o zastavení řízení z procesních důvodů.

<sup>231</sup> Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, č. j. 52 Ca 28/2004-67, ze dne 26. 8. 2004.

<sup>232</sup> Rozsudek NSS, č. j. 2 Ans 4/2004-116, ze dne 15. 12. 2004.

<sup>233</sup> Rozsudek NSS, č. j. 7 Ans 5/2010-70, ze dne 19. 8. 2010.

výsledkem činnosti správního orgánu při výkonu veřejné správy se všemi příslušnými náležitostmi<sup>234</sup> a vydaný věcně a místně, případně též funkčně příslušným orgánem, který má k tomu pravomoc.<sup>235</sup> Soud není ani oprávněn posuzovat formální náležitosti vydaných rozhodnutí ale pouze, zda je správní orgán vůbec povinen meritorní rozhodnutí vydat. Nečinnostní žalobou se dotčená osoba nemůže dovolávat soudní ochrany tam, kde postup správního orgánu může skončit i jiným způsobem.<sup>236, 237</sup> Ochrany proti nečinnosti správního orgánu se nelze domáhat žalobou na vydání takového rozhodnutí či osvědčení, jež nelze pro nedostatek náležitostí správních aktů za správní akt považovat.<sup>238</sup>

Vedle vydání rozhodnutí se lze nečinnostní žalobou domáhat i vydání osvědčení. Druhý případ nečinnosti tak spočívá v nevydání osvědčení (§ 79 odst. 1 SŘS). Osvědčení soudní řád správní ani jiný právní předpis blíže nedefinuje. Dle právní nauky je osvědčení veřejnou listinou, vydanou k tomu kompetentním správním orgánem, která potvrzuje skutečnosti, jež jsou v ní uvedeny. Potvrzuje skutečnosti, o kterých není třeba provádět procesní zjišťování, nejsou o nich skutkové ani právní pochybnosti, není třeba při nich užívat správního uvážení ani vykládat neurčité právní pojmy či reagovat na různé postoje dotčených osob.<sup>239</sup> Není zde důvod pro konání správního řízení ani vydání rozhodnutí.

Proti osvědčení se nelze bránit žádným formálním opravným prostředkem, nýbrž důkazem opaku. Principy nečinnostní žaloby domáhající se vydání osvědčení v zásadě odpovídají tomu, jako je to u žaloby domáhající se vydání rozhodnutí. Hlavní rozdíl ovšem spočívá v tom, že v případě osvědčení se soud zabývá, při meritorním posouzení žaloby, i obsahem požadovaného aktu.<sup>240</sup>

Považuji také za důležité zdůraznit, že „*Ochranu proti nečinnosti správního orgánu nelze odeprít pouze z toho důvodu, že hmotněprávní nárok je povahy*

---

<sup>234</sup> Náležitosti kompetenční, obsahové, formální a procedurální.

<sup>235</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 3. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2023, s. 507.

<sup>236</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2019. ASPI\_ID KO150\_2002CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-2-19].

<sup>237</sup> Např. postup k odstranění pochybností dle § 89 DŘ může správní orgán ukončit dvojným způsobem. Vydáním rozhodnutí nebo zahájením daňové kontroly. Úspěch žaloby by předjímal způsob skončení věci, to ale není účelem žaloby. Srov. rozsudek NSS, č. j. 1 Ans 10/2012-52, ze dne 10. 10. 2012.

<sup>238</sup> Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, č. j. 52 Ca 28/2004-67, ze dne 26. 8. 2004.

<sup>239</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 3. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2023, s. 207.

<sup>240</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2019. ASPI\_ID KO150\_2002CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-2-19].

soukromoprávní.<sup>241</sup> Pro poskytnutí ochrany před nečinností soudem není rozhodující, zda věc, o které mělo být vydáno rozhodnutí nebo osvědčení, je povahy soukromoprávní či veřejnoprávní. Nečinnostní žalobou je tak možné se u správního soudu domoci i rozhodnutí správního orgánu o právu soukromém, proti němuž poskytuje ochranu OSŘ v části páté, vztahující se na řízení o věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem.

Uplatnění žaloby proti nečinnosti správního orgánu účastníkem po bezvýsledném vyčerpání prostředku ochrany před nečinností, nutně nezakládá přípustnost této žaloby, protože možnost se žalobou domáhat vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení „*neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek.*“ (§ 79 odst. 1 SŘS).

Zákon spojuje v některých případech s nečinností správního orgánu fikci vydání správního aktu o určitém obsahu, která je důsledkem marného uplynutí lhůty od podání žádosti o vydání správního aktu nebo učinění jiného úkonu. Existuje tedy pouze fikce jeho vydání. Tento důsledek nečinnosti správního orgánu musí zákon výslovně stanovit.<sup>242</sup>

Správní akt, který by vydal správní orgán po marném uplynutí lhůty poté, co vznikla fikce správního aktu, je nezákonný, protože po právní moci fiktivního rozhodnutí brání vydání „reálného“ rozhodnutí překážka věci rozhodnuté.<sup>243</sup> Fikce vydání správního aktu by se neměla týkat případů, kdy se správní akt může dotýkat právního postavení i jiných osob, než je žadatel.<sup>244</sup>

„*Fikce rozhodnutí je sama o sobě již dostatečným prostředkem ochrany proti nečinnosti a nelze již v případě nespokojenosti s jejím obsahem se domáhat změny žalobou na ochranu proti nečinnosti. Nicméně není vyloučena možnost podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu.*“<sup>245</sup> Fikce rozhodnutí tedy vylučuje možnost podání žaloby k ochraně proti nečinnosti, nicméně žaloba proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. SŘS možná je.

---

<sup>241</sup> Rozsudek NSS, č. j. 5 As 31/2003-49, ze dne 14. 7. 2004.

<sup>242</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 3. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2023, s. 183.

<sup>243</sup> Rozsudek NSS, sp. zn. 2 As 79/2008, ze dne 11. 6. 2009.

<sup>244</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 3. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2023, s. 184.

<sup>245</sup> Rozsudek NSS, č. j. 4 Ans 10/2006-59, ze dne 26. 6. 2007.

## § 80 SŘS

*„Žalobu lze podat nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení, a není-li taková lhůta stanovena, ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem proti žalobci učiněn poslední úkon“ (§ 80 odst. 1 SŘS).*

Toto ustanovení určuje objektivní procesní lhůtu v délce trvání jednoho roku pro podání žaloby proti nečinnosti.<sup>246</sup> Existence lhůty k podání nečinnostní žaloby naplňuje účel garance právní jistoty účastníků právních vztahů. Zákonná úprava vychází z představy, že pokud nečinnost správního orgánu skutečně adresátovi veřejné správy zasahuje do práv, bude usilovat o to, aby záhy došlo k její eliminaci. Jestliže ale adresát uplatnění prostředku nápravy odkládá, jeho zájem na rozhodnutí není tak akutní a nad potřebou soudní ochrany tak převáží zájem na ustálení obsahu právního vztahu,<sup>247</sup> tzn. že pokud lhůta k podání žaloby na ochranu proti nečinnosti marně uplynula, nelze se již proti nečinnosti soudně bránit, protože soudní řád správní stanoví v následujícím odstavci, že zmeškání lhůty nelze prominout (§ 80 odst. 2), a to i kdyby nečinnost dále trvala.<sup>248</sup> Nečinnostní žaloba by v takovém případě byla odmítnuta pro její opožděnost (§ 46 odst. 1 písm. b).

Ustanovení o lhůtě k podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je nutné interpretovat v souvislosti s obecným ustanovením o běhu lhůt (§ 40 SŘS). Ustanovení § 80 odst. 2 SŘS lze považovat za speciální, nelze tedy pro tento případ použít § 40 odst. 5 SŘS, které umožňuje předsedovi senátu z vážných omluvitelných důvodů na žádost zmeškání lhůty k provedení úkonu prominout, nestanoví-li zákon jinak. Jelikož se jedná o zákonnou lhůtu, nemůže soud lhůtu ani prodloužit. Je ale možné dospět ke stavění lhůty k podání nečinnostní žaloby podle ustanovení § 35 odst. 10 SŘS *„požádá-li navrhovatel o osvobození od soudních poplatků nebo o ustanovení zástupce, po dobu od podání takové žádosti do právní moci rozhodnutí o ní neběží lhůta stanovená pro podání návrhu na zahájení řízení.“*

Dle soudního řádu správního se počátek běhu žalobní lhůty odvíjí buďto ode dne uplynutí lhůty k vydání rozhodnutí nebo osvědčení, případně ode dne posledního úkonu v řízení, který byl učiněn žalobcem vůči správnímu orgánu,

<sup>246</sup> Rozsudek NSS, č. j. 8 Ans 3/2005-107, ze dne 12. 6. 2006.

<sup>247</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2019. ASPI\_ID KO150\_2002CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-2-21].

<sup>248</sup> Tamtéž.

případně naopak, není-li lhůta stanovena. Jsou tedy zákonem stanoveny pro její běh dva různé počátky, a to v závislosti na tom, zda zvláštní zákon upravuje lhůtu pro vydání rozhodnutí či osvědčení.

Marné uplynutí lhůty k vydání správního rozhodnutí zahajuje běh žalobní lhůty, a to bez ohledu na jakékoliv následné úkony ve správním řízení. „*Pokud však k přerušení správního řízení došlo až poté, kdy lhůta pro vydání rozhodnutí správního orgánu již uplynula, nemá toto následné přerušeni za následek obnovení lhůty pro rozhodnutí správního orgánu, a tudíž ani nijak neovlivňuje běh lhůty pro podání nečinnostní žaloby.*“<sup>249</sup> Takto např. přerušeni řízení nebo prodloužení lhůty správního orgánu k vydání rozhodnutí po jejím marném uplynutí, již nemá na běh lhůty k podání nečinnostní žaloby vliv. Nejvyšší správní soud v takových případech upřednostňuje právní jistotu žalobce ohledně běhu žalobní lhůty a ohledně podmínek přístupu k soudu.<sup>250</sup>

Úkonem ve smyslu § 80 odst. 1 SŘS je nutno rozumět procesní úkon účastníka řízení nebo správního orgánu ve správním řízení. Judikatura dělí úkony na procesní a mimoprocesní a vliv na běh žalobní lhůty má pouze úkon procesní, se kterým právní předpis počítá. Poslední procesní úkon v řízení je okamžik oddělovací ukončení činnosti správního orgánu a jeho nečinnost.<sup>251</sup> „*Jde např. o návrh na zahájení řízení, vyjádření k podkladům rozhodnutí před jeho vydáním, odvolání proti rozhodnutí, předvolání dotyčného účastníka řízení k jednání, doručení rozhodnutí, vyrozumění o odvolání podaných dalšími účastníky řízení apod. Takovýmto úkonem naopak není samotná urgence vyřízení či sdělení správního orgánu, že má za to, že nejsou dány důvody, aby ve věci dále rozhodoval.*“<sup>252</sup>

Nečinnostní žaloba kromě obecných náležitostí<sup>253</sup> podání musí obsahovat i náležitosti zvláštní: a) označení věci, v níž se žalobce ochrany proti nečinnosti domáhá, b) vylíčení rozhodujících skutečností, c) označení důkazů, jichž se žalobce dovolává, d) návrh výroku rozsudku (§ 80 odst. 3 SŘS).

Účelem ustanovení je, aby žalobce soudu sdělil, čeho, v jaké věci a z jakých důvodů se domáhá. Žalobce musí v žalobě nečinnost správního orgánu nejen tvrdit,

<sup>249</sup> Rozsudek NSS, č. j. 5 Ans 4/2012-20, ze dne 12. 4. 2013.

<sup>250</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer ASPI\_ID KO150\_2002CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-2-22].

<sup>251</sup> Tamtéž.

<sup>252</sup> Rozsudek NSS, č. j. 8 Ans 3/2005-107, ze dne 12. 6. 2006.

<sup>253</sup> K obecným náležitostem podání viz § 37 odst. 2 a 3 SŘS.

ale také svá tvrzení náležitě prokázat navrženými důkazy. Žalobce musí zejména prokázat, že došlo k zahájení správního řízení a v čem spatřuje nečinnost správního orgánu. Musí také doložit, že již bezvýsledně vyčerpал prostředky sloužící k ochraně proti nečinnosti ve správním řízení. Soud je tvrzeními žalobce vázán. Nemůže sám od sebe, nad rámec těchto tvrzení, uložit povinnost jinému správnímu orgánu než žalovanému, nebo překvalifikovat žalobu na jiný žalobní typ.<sup>254</sup>

Pokud je podaná žaloba, co do náležitostí, vadná a je taková vada vyhodnocena za natolik závažnou, že zapříčiní nemožnost pokračovat v řízení, je předseda senátu povinen vyzvat podatele k opravě či odstranění vad podání, k čemuž mu poskytne lhůtu. Nesplní-li žalobce výzvu, soud žalobu odmítne (§ 37 odst. 5 SŘS). Při stanovení délky lhůty je třeba zohlednit okolnosti daného případu a zda je podatel v takto stanovené lhůtě schopen vady či nedostatky odstranit, případně napravit.

## § 81 SŘS

*„Soud rozhoduje o žalobě proti nečinnosti na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí“ (§ 81 odst. 1 SŘS).*

Byť to zákon výslovně neříká, soud rozhoduje i na základě aktuálního právního stavu ke dni rozhodnutí.<sup>255</sup>

Pro posouzení, zda je správní orgán nečinný je rozhodné, že jeho nečinnost trvá v den, kdy se o žalobě soudem rozhoduje. *„Žaloba na ochranu proti nečinnosti slouží k tomu, aby nečinnost byla odstraněna, ať již faktickou činností správního orgánu, nebo exekučním provedením výroku rozhodnutí soudu. Tato žaloba naopak neslouží tomu, aby se žalobce domohl akademického výroku o tom, že nečinnost tu případně v minulosti byla, ale v době rozhodování soudu již netrvá; taková žaloba musí být zamítnuta.“*<sup>256</sup> Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je díky rozhodování k aktuálnímu stavu v případě odeznělé nečinnosti nedůvodná, protože pak nesplňuje účel nečinnostní žaloby, a to poskytnout ochranu proti trvající nečinnosti. Vydá-li tedy správní orgán rozhodnutí ve věci nebo osvědčení dřív, než je o žalobě rozhodnuto, soud žalobu zamítne pro nedůvodnost.

---

<sup>254</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2019. ASPI\_ID KO150\_2002CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-2-23].

<sup>255</sup> Tamtéž.

<sup>256</sup> Usnesení NSS, č. j. 7 Ans 10/2012-46, ze dne 14. 1. 2014.

Zkoumá se důvodnost požadavku, aby byla správnímu orgánu uložena povinnost vydat rozhodnutí, nepředjímá však meritorní obsah budoucího rozhodnutí.<sup>257</sup> V případě, že se žalobce domáhá uložení povinnosti vydat osvědčení, se však soud zpravidla bude zabývat i obsahovou stránkou požadovaného osvědčení, neboť bez takového posouzení by někdy nebylo možné rozhodnout, zda má správní orgán vůbec povinnost osvědčení o určitém obsahu vydat. „(...) je třeba, aby, jde-li o soudní kontrolu vydání osvědčení v řízení podle § 79 a násl. SŘS, se soud zabýval nejen tím, zda se má osvědčení vydat, ale podle okolností i jeho obsahovými aspekty. Stejně tak je nezbytné v řízení podle § 82 a násl. SŘS zvolit v případě, že se jedná o nezákonný zásah formou nezákonné nečinnosti, jež spočívá v jiném nekonání než nevydání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení, formulovat výrok rozhodnutí krajského soudu tak, aby vedl k tomu, že příslušný správní orgán nadále již nebude nečinný a že naopak učiní zákonem předepsaný úkon a že tento úkon bude mít zákonem stanovený obsah.“<sup>258</sup>

Je-li návrh důvodný, soud uloží rozsudkem správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení a stanoví k tomu přiměřenou lhůtu, ne však delší, než kterou určuje zvláštní zákon. Není-li žaloba důvodná, zamítne ji (§ 81 odst. 2, 3 SŘS).

Přiměřená délka lhůty se stanoví vzhledem k provedeným úkonům, jejich obsahu, účelu a náročnosti, potřebě součinnosti žalobce k provedení úkonu, okolnostem a složitosti věci. Jak jsem již zmínil v předchozí podkapitole, nelze přihlížet k materiální stránce a podmínkám fungování posuzujícího orgánu jako jsou lidské zdroje, vnitřní organizace, neznalost nebo chyby úředních osob, nedostatečné technické nebo administrativní zázemí, systémové nedostatky či pracovní vytíženost.<sup>259</sup>

Pokud není délka trvání lhůty pro vydání rozhodnutí omezena zvláštním zákonem, vychází se při jejím určení ze správní praxe správních orgánů.<sup>260</sup> Judikatura Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu přiznává praxi správních orgánů normativní sílu.<sup>261</sup> Pojem správní praxe přiblížil Nejvyšší správní soud, dle

---

<sup>257</sup> Rozsudek NSS, č. j. 5 Ans 11/2010-104, ze dne 2. 12. 2010.

<sup>258</sup> Usnesení NSS, č. j. 7 Aps 3/2008-98, ze dne 16. 11. 2010.

<sup>259</sup> Viz 2.1.1. Lhůty pro vydání rozhodnutí správním orgánem.

<sup>260</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2019. ASPI\_ID KO150\_2002CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-2-27].

<sup>261</sup> Rozsudek NSS, č. j. 2 Ans 1/2005-57, ze dne: 28.04.2005; Nález ÚS, sp. zn. I. ÚS 520/06, ze dne 23. 1. 2008.

kterého: „*Správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Jen taková správní praxe je doplněním psaného práva a je způsobilá modifikovat pravidla obsažená v právní normě.*“<sup>262</sup>

Nicméně i v případech, kdy existuje zákonná limitace pro vydání aktu, se správní praxe uplatní, protože zákon zpravidla neurčuje konkrétní lhůtu, nýbrž jen horní hranici toho, do kdy nejpozději má být akt vydán.

Lhůta vzniklá správní praxí ovlivňuje jen otázku důvodnosti žaloby, nikoliv otázku žalobní lhůty. Lhůta k podání žaloby se stále odvíjí buď od uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí, je-li lhůta zákonem stanovena, nebo od posledního úkonu v řízení, nestanoví-li zákon lhůtu k vydání rozhodnutí.<sup>263</sup>

Pro doplnění připomínám, že pro důvodnost nečinnostní žaloby je významné i to, aby nečinnost nebyla způsobena samotným žalobcem. Dle judikatury se jedná o materiální korektiv ochrany před nečinností přejatého ze správního řádu.<sup>264, 265</sup> Žalobce může marné uplynutí lhůty zapříčinit neplněním svých procesních povinností stanovených za účelem zajištění řádného průběhu správního řízení, jako opakovaným nedostavením se k nařízenému jednání bez náležité omluvy, je-li výpověď žalobce ke zjištění skutkového stavu bez důvodných pochybností nutná, neposkytnutí potřebné součinnosti správnímu orgánu při opatrování podkladů, v důsledku neefektivního využívání prostředků, které účastníkovi procesní předpis k ochraně práv stanoví, atp.<sup>266</sup> Chování ostatních účastníků nelze přičítat k tíži žalobci.

Pokud je účastník či žalovaný správní orgán s výsledkem řízení o nečinnostní žalobě nespokojen, může využít možnosti podat kasační stížnost, jakožto opravný prostředek proti pravomocným rozhodnutím krajského soudu (§ 102 a násl. SŘS), o které rozhoduje Nejvyšší správní soud.

---

<sup>262</sup> Usnesení NSS, č. j. 6 Ads 88/2006-132, ze dne 21. 7. 2009.

<sup>263</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2019. ASPI\_ID KO150\_2002CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-2-27].

<sup>264</sup> Viz § 71 odst. 5 SpŘ.

<sup>265</sup> Rozsudek NSS, č. j. 2 Ans 14/2012-41, ze dne 10. 12. 2012.

<sup>266</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2019. ASPI\_ID KO150\_2002CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-2-28].



Při rozhodování o kasačních stížnostech proti rozhodnutí krajských soudů rozhodujících o žalobě na ochranu proti nečinnosti vychází NSS ze skutkového stavu, který tu byl ke dni rozhodnutí krajského soudu.<sup>267</sup> Nejvyšší správní soud proto nepřihlíží ke změnám skutkového a právního stavu, které nastaly po rozhodnutí krajského soudu. Vydal-li tedy správní orgán rozhodnutí tak, jak mu uložil pravomocný rozsudek krajského soudu k žalobě proti nečinnosti, nestane se tím jeho kasační stížnost proti takovému rozsudku nepřipustnou.<sup>268</sup> Správní orgán může v řízení o kasační stížnosti podat návrh na přiznání odkladného účinku.<sup>269</sup>

Lhůta uložená soudem k vydání rozhodnutí či osvědčení začne běžet právní mocí rozsudku. Obnova řízení není přípustná (§ 114 SŘS).

### **2.2.2. Řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu**

Žaloba k ochraně proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správním orgánem, tzv. zásahová žaloba, je dalším žalobním typem, který může sloužit jako prostředek ochrany proti nečinnosti správního orgánu, se zákonnou úpravou v § 82 a násl. SŘS. Lze se jí domáhat, aby soud určil, že zásah byl nezákonný, zakázal správnímu orgánu pokračovat v porušování žalobcova práva a obnovil stav před zásahem, je-li to možné. Pro řízení o zásahové žalobě platí přednostní projednání a rozhodnutí soudem (§ 56 odst. 3 SŘS).

Bylo mnou dříve avizováno, a to v předchozí podkapitole 2.2.1. Řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu v části „Vztah nečinnostní žaloby k ostatním žalobním typům“, že stejně jako žaloba na ochranu proti nečinnosti je i tato žaloba svou povahou vůči žalobě o rozhodnutí subsidiární. Představuje podpůrný prostředek ochrany subjektivních veřejných práv pro případy, v nichž nelze použít žalobu proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. SŘS. Zásahová žaloba je subsidiárním prostředkem i ve vztahu k nečinnostní žalobě. „*Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je subsidiární vůči jiným žalobním typům.*“<sup>270</sup>

Také již bylo uvedeno, že žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 79 a násl. SŘS se vztahuje pouze na případy nečinnosti týkající se nevydání rozhodnutí v meritu nebo nevydání osvědčení. Využití ochrany

<sup>267</sup> Usnesení NSS, č. j. 7 Ans 10/2012-46, ze dne 14. 1. 2014.

<sup>268</sup> Usnesení NSS, č. j. 8 Ans 1/2006-135, ze dne 15. 8. 2006.

<sup>269</sup> Usnesení NSS, č. j. 2 Ans 3/2006-49, ze dne 24. 4. 2007.

<sup>270</sup> Rozsudek NSS, č. j. 6 As 114/2020-63, ze dne 26. 2. 2021.

poskytované prostřednictvím zásahové žaloby lze vzít v úvahu v případech, které nelze podřadit ochraně poskytované žalobou proti rozhodnutí nebo nečinnostní žalobou.

Ke smyslu a účelu poskytované soudní ochrany před nezákonným jednáním veřejné správy Nejvyšší správní soud uvádí, že má být „poskytnut jednotlivci účinný prostředek obrany, a to zásadně bez ohledu na formu, kterou veřejná správa jedná. Takový právní prostředek musí dokázat nezákonnému jednání či postupu zabránit, děje-li se, včetně toho, aby veřejnou správu donutil konat tam, kde konat má (k tomu směřuje čl. 36 odst. 1 LZPS), anebo nezákonné jednání odstranit, událo-li se již (k tomu směřuje zejména čl. 36 odst. 2 SŘS). Odstavec 3 zmíněného článku pak zajišťuje, že mohou být reparovány materiální následky veškerého nezákonného jednání veřejné správy směřovaného vůči jednotlivci. Byla-li by totiž možná soudní ochrana pouze vůči některým formám nezákonného jednání veřejné správy (typicky formálním rozhodnutím), bylo by pro běžného zákonodárce velmi jednoduché se jí vyhnout tím, že by tu část činnosti veřejné správy zaměřené proti jednotlivcům a dotýkající se jejich základních práv, kterou by chtěl vyjmout ze soudní ochrany, uskutečňoval ve formách této ochrany nepodléhajících.“<sup>271</sup>

Zásahová žaloba poskytuje ochranu 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 přitom nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS. Zásahem může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí.“<sup>272</sup>

K hlavnímu účelu tohoto typu žaloby Nejvyšší správní soud dodává, že „u ochrany před nezákonným zásahem je primárním úkolem soudu zamezit negativnímu jednání správního orgánu, které je možno definovat jako nezákonný zásah, postižená osoba není povinna toto jednání snášet a vzhledem k tomu, že toto jednání nemá povahu rozhodnutí, není možné se proti němu jinak bránit.“<sup>273</sup>

---

<sup>271</sup> Usnesení NSS, č. j. 7 Aps 3/2008-98, ze dne 16. 11. 2010.

<sup>272</sup> Tamtéž.

<sup>273</sup> Rozsudek NSS, č. j. 5 Aps 6/2011-85, ze dne 16. 11. 2011.

## § 82 SŘS

*„Každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, označovaným v zákoně legislativní zkratkou „zásah“, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.“* (§ 82 SŘS).

Zákon vymezuje zásah dvojím způsobem – pozitivně a negativně. Pozitivně zákon vykládá zásah tak, že jde o zásah (zásah v užším smyslu), pokyn nebo donucení správního orgánu. Zákon vymezuje zásah rovněž negativně, a to tak, že se nejedná o rozhodnutí.<sup>274</sup> Jakkoliv to zákon výslovně nestanoví, je jasně patrné, že zásah nemůže být ani jiným aktem orgánu veřejné moci.<sup>275</sup> *„Pokud navrhovatel napadl opatření obecné povahy, je příležitým prostředkem ochrany řízení podle § 101a a násl. SŘS.“*<sup>276</sup>

Jestliže je tedy žalobcem tvrzený zásah rozhodnutím (§ 65 a násl. SŘS), nečinností ve vztahu k vydání rozhodnutí či osvědčení (§ 79 a násl. SŘS) nebo opatřením obecné povahy (§ 101a SŘS), budou důvody pro odmítnutí zásahové žaloby pro nepřipustnost (§ 46 odst. 1 písm. d) SŘS) ve spojení s § 85 SŘS. Soud je ale povinen žalobci umožnit žalobu upravit. Pokud žalobce dle pokynu soudu žalobu upraví, musí soud žalobu projednat, jsou-li splněny další podmínky řízení, zejména včasnost jejího podání.<sup>277</sup>

Žalobu nemůže podat kdokoli, nýbrž nositelem aktivní žalobní legitimace je výhradně ten, kdo tvrdí přímé zkrácení ve svých právech důsledkem nezákonného zásahu. Zásahová žaloba nemá povahu actio popularis.<sup>278, 279</sup> Nezákonným zásahem nejsou takové úkony správního orgánu, které nejsou zaměřeny přímo proti žalobci. Zásahem tedy nemůže být úkon, který není dostatečně individualizován, který působí obecně, tedy ve vztahu ke komukoliv.

---

<sup>274</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2019. ASPI\_ID KO150\_2002CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-2-29].

<sup>275</sup> Např. opatřením obecné povahy.

<sup>276</sup> Rozsudek NSS, č. j. 6 As 114/2020-63, ze dne 26. 2. 2021.

<sup>277</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2019. ASPI\_ID KO150\_2002CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-2-29].

<sup>278</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 3. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2023, s. 509.

<sup>279</sup> Rozsudek NSS, č. j. 1 Aps 10/2012-20, ze dne 9. 1. 2013.

Není tím však vyloučeno, aby zásah současně směřoval vůči více jednotlivcům.<sup>280, 281</sup>

Pro důvodnost žaloby je významné, zda jsou kumulativně splněny následující podmínky: „žalobce musí být (1) přímo (2) zkrácen na svých právech, (3) nezákonným (4) zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím (5) a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo. (...) Není-li splněna, byť jen jediná z kumulativně formulovaných podmínek důvodnosti ochrany podle § 82 SŘS, je nutno takovou ochranu odeprít a žalobu, která se jí domáhá, zamítnout.“<sup>282</sup> Dle tohoto názoru Nejvyššího správního soudu je další podmínkou i to, aby zásah nebo jeho důsledky trval nebo hrozí jeho opakování. Tento nedostatek předchází právní úpravy, kdy soudní ochrana proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení byla podmíněna trváním zásahu nebo jeho důsledků nebo hrozbou jeho opakování a nebylo se tak možné domáhat pouze určení, že zásah byl nezákonný, byl vypuštěn novelizací SŘS, přijetím zákona č. 303/2011 Sb. s účinností od 1. 1. 2012.<sup>283</sup> Od této novelizace se lze domoci i pouhého určení, že byl zásah nezákonný.

Žalobce se tedy zásahovou žalobou může domoci ochrany proti zásahu nebo určení, že byl zásah nezákonný.

Až během řízení soud zkoumá naplnění jednotlivých znaků tvrzeného zásahu jako součást rozhodování ve věci samé. „Posouzení, zda úkon správního orgánu může být pojmově nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením ve smyslu § 82 SŘS, je otázkou důvodnosti žaloby (součástí rozhodnutí ve věci samé), nikoli otázkou existence podmínek řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) SŘS.“<sup>284</sup> Jestliže tedy nepůjde o zásah ve smyslu § 82 SŘS, povede to k zamítnutí žaloby, nikoli k jejímu odmítnutí.

---

<sup>280</sup> Např. policejní akce při rozhánění demonstrace.

<sup>281</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2019. ASPI\_ID KO150\_2002CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-2-29].

<sup>282</sup> Rozsudek NSS, č. j. 2 Aps 1/2005-65, ze dne 17. 3. 2005.

<sup>283</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2019. ASPI\_ID KO150\_2002CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-2-29].

<sup>284</sup> Usnesení NSS, č. j. 8 Aps 6/2007-247, ze dne 16. 12. 2008.

Nesplní-li žalobce svoji povinnost tvrzení, je třeba, aby jej soud patřičně konkrétním způsobem k doplnění žaloby vyzval postupem podle § 37 odst. 5 SŘS.<sup>285</sup>

### § 83 SŘS

*„Žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah. Jde-li o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, který není správním orgánem, anebo příslušníka takového sboru, je žalovaným správní orgán, který takový sbor řídí nebo jemuž je takový sbor podřízen, a u obecní policie obec.“ (§ 83 SŘS).*

Určit pasivně legitimovaný správní orgán, který se měl dopustit zásahu a vůči němuž se žalobce domáhá ochrany, je v kompetenci žalobce, který ho označí v žalobě. *„(...) V průběhu řízení je proto nutno zkoumat, zda žalobce tvrzenou aktivní věcnou legitimaci k podání žaloby skutečně měl, resp., zda se žalovaný státní orgán tvrzeného zásahu do veřejných subjektivních práv skutečně dopustil (zda je tedy skutečně věcně pasivně legitimován).“<sup>286</sup> Případné špatné označení žalobcem žalovaného v žalobě podléhá korekci soudu. „Soud na základě tvrzení žalobce, eventuálně doplněného na výzvu soudu, a s přihlédnutím k dalším informacím, které má soud případně k dispozici, po právní stránce posoudí, kterému správnímu orgánu je s ohledem na tato tvrzení přičitatelné jednání, jež má být podle žalobce nezákonným zásahem. Liší-li se tento závěr soudu od projevu vůle žalobce označujícího žalovaného, upozorní soud žalobce na svůj závěr a vyzve jej, aby případně reagoval úpravou označení žalovaného. Pokud žalobce i poté, co byl soudem upozorněn na jiný právní závěr soudu ohledně otázky, kdo má být v dané věci žalovaným, setrvá na svém původním náhledu na tuto otázku a neuzpůsobí patřičně označení žalovaného a návrh výroku rozhodnutí soudu (§ 84 odst. 3 písm. d), nemůže být jeho žalobě vyhověno.“<sup>287</sup>*

Zákon předpokládá, že některé ozbrojené síly a veřejné ozbrojené sbory jsou správními orgány. V takovémto případě bude ozbrojený sbor sám pasivně legitimovaný v řízení o zásahové žalobě.<sup>288, 289</sup>

<sup>285</sup> Usnesení NSS, č. j. Nad 224/2014-53, ze dne 9. 12. 2014.

<sup>286</sup> Usnesení NSS, č. j. 8 Aps 6/2007-247, ze dne 16. 12. 2008.

<sup>287</sup> Usnesení NSS, č. j. Nad 224/2014-53, ze dne 9. 12. 2014.

<sup>288</sup> Rozsudek NSS, č. j. 6 Aps 3/2011-63, ze dne 23. 11. 2011.

<sup>289</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2019. ASPI\_ID KO150\_2002CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-2-29].

Výjimku dle tohoto ustanovení tvoří ty ozbrojené síly, veřejné ozbrojené sbory, ozbrojené bezpečnostní sbory nebo jiné obdobné sbory, které nejsou správním orgánem, nemohou být pasivně žalobně legitimované. Zákon pro tyto případy stanoví, že žalovaným je správní orgán, který takový sbor řídí nebo jemuž je takový sbor podřízen. U obecní policie je žalovaným obec. V souvislosti s tím, když se vrátíme zpět k výše uvedené povinnosti žalobce správně označit správní orgán, který se nezákonného zásahu dopustil, je potřeba upozornit na judikaturu Nejvyššího správního soudu, z které nám vyplývá, že v situaci nezákonného zásahu týkajícího se uvedených sborů ve smyslu § 83 SŘS, je tento pasivně žalobně legitimovaný a žalobce nemá povinnost zjišťovat správní orgán, kterému je takový sbor podřízený. „(...) u ozbrojeného sboru, který není správním orgánem, je totiž postavení žalovaného dáno zákonem. Jistě nelze spravedlivě požadovat po žalobci, proti němuž byl proveden zásah, jím považovaný za nezákonný, aby sám pátral po tom, kdo je řídicím správním orgánem ozbrojeného sboru.“<sup>290</sup>

Může nastat situace, kdy je jeden bezpečnostní nebo ozbrojený sbor podřízen vícero správním orgánům, resp. jedním správním orgánem je řízen a jinému je podřízen. Pro takový případ je potom rozhodující, v souvislosti s jakou činností byl tvrzený nezákonný zásah učiněn.<sup>291</sup>

Účastníky soudního řízení jsou tedy žalobce a žalovaný správní orgán. Účast zúčastněných osob na řízení je z povahy věci vyloučena, protože k institutu osoby zúčastněné na řízení ve smyslu § 34 SŘS přistupovala judikatura restriktivně s tím, že se váže pouze na řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle (§ 65 a násl. SŘS) a řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 a násl. SŘS). „V řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 a násl. SŘS) je účast osoby zúčastněné na řízení z povahy věci vyloučena.“<sup>292</sup>

---

<sup>290</sup> Rozsudek NSS, č. j. 2 Aps 4/2008-138, ze dne 28. 8. 2008.

<sup>291</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2019. ASPI\_ID KO150\_2002CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-2-29].

<sup>292</sup> Rozsudek NSS, č. j. 3 Aps 5/2008-282, ze dne 2. 10. 2008.

## § 84 SŘS

*„Žaloba musí být podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo.“* (§ 84 odst. 1 SŘS).

Zákon obsahuje dvě formy lhůty k podání žaloby, a to subjektivní a objektivní.

První zákonem zmíněná lhůta je subjektivní lhůtou v stanovené délce trvání dvou měsíců. Subjektivní, protože je vázána na vědomost žalobce o nezákonném zásahu. K tomu, co se považuje za počátek běhu této lhůty, se Nejvyšší správní soud vyjádřil následovně: *„Pro počátek běhu subjektivní dvouměsíční lhůty pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem (§ 84 odst. 1 SŘS) je rozhodný okamžik, kdy se žalobce dozvěděl o úkonu nebo nečinnosti správního orgánu, v nichž spatřuje nezákonný zásah. Okamžik, kdy žalobce nabyl přesvědčení, že tento úkon nebo nečinnost správního orgánu naplňuje veškeré znaky nezákonného zásahu, naopak není pro běh uvedené lhůty rozhodný.“*<sup>293</sup> Záleží tak na objektivním zjištění, o kterých rozhodných okolnostech se žalobce dozvěděl a kdy se dostaly do sféry žalobce. *„Klíčová je vědomost o skutečnostech zakládajících zásah (skutkový stav), nikoliv přesvědčení o jeho protiprávnosti (právní hodnocení).“*<sup>294</sup>

Zákon nepřipouští žalobu proti zásahu, který doposavad nenastal. Na počátek běhu této lhůty nemá žádný dopad skutečnost, že se žalobce dozvěděl o hrozbě zásahu dříve, než k samotnému zásahu došlo. *„Žaloba musí být podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu, nikoli ode dne, kdy se dozví o tom, že k zásahu s určitou mírou pravděpodobnosti dojde.“*<sup>295</sup>

Ve spojení určení počátku běhu subjektivní lhůty s existencí jiných nápravných prostředků (§ 85 SŘS), nemůže subjektivní lhůta uplynout dříve, než budou podání žalobce příslušným orgánem vyřízena. Subjektivní lhůtu je pak třeba vztahovat k vědomosti o vyřízení tohoto prostředku. Řádné využití prostředků ochrany či nápravy žalobci nesmí být na újmu *„v tom smyslu, že mu nemůže zkrátit lhůtu k podání žaloby tím, že by začaly běžet ještě předtím, než se stane zřejmým, jak bylo s uplatněnými nesoudními prostředky ochrany či nápravy naloženo. Počátek běhu lhůty v takové situaci nemůže začít dříve, než se informace o tom dostala do sféry žalobce. Využije-li však žalobce prostředky ochrany, které není*

<sup>293</sup> Rozsudek NSS, č. j. 5 Aps 5/2010-293, ze dne 29. 6. 2011.

<sup>294</sup> Tamtéž.

<sup>295</sup> Rozsudek Krajského soudu v Plzni, č. j. 57 A 94/2012-65, ze dne 27. 2. 2013.

*povinen uplatnit, nemá tento jeho krok na běh lhůt pro podání zásahové žaloby žádný vliv.* <sup>296</sup>

*„Podání žaloby, kterou se žalobce domáhá pouze určení, že zásah byl nezákonný, není podmíněno vyčerpáním jiných právních prostředků ochrany nebo nápravy před správním orgánem podle § 85 SŘS. Subjektivní lhůta pro podání žaloby běží od okamžiku, kdy se do sféry žalobce dostanou takové informace, na jejichž základě mohl seznat, v čem jednání veřejné správy, jež má být nezákonným zásahem, spočívá a že je zaměřeno proti němu.* <sup>297</sup>

Druhá zákonem stanovená lhůta, v délce trvání dvou let, je lhůtou objektivní. Ta je vázána na samotný nezákonný zásah, nezávisle na vědomosti zásahem přímo dotčené osoby. Její počátek běhu určuje okamžik, kdy k zásahu došlo. Případná žaloba musí být podána nejpozději v poslední den lhůty objektivní, *„a to i za situace, že by se právě v tento moment žalobce subjektivně dozvěděl o zásahu do svých práv. Dvouletá doba pro podání žaloby je víc než dostatečná i pro ty, kteří si dříve zásahu do svých práv nevšimli.* <sup>298</sup>

Pro případy trvajících zásahů lze poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu: *„V případě uplynutí lhůt nelze argumentovat tím, že důsledky takového zásahu nadále trvají.* <sup>299</sup> a dále na již několikrát zmiňovaný rozsudek č. j. 7 As 155/2015-160, kterým rozšířený senát Nejvyššího správního soudu odmítl tezi, že dokud zásah trvá, nemůže objektivní lhůta začít plynout. Nebylo by tak tedy možné podat žalobu na ochranu před nezákonným zásahem kdykoli po dobu trvání důsledků takového zásahu. Tento závěr však odmítl Ústavní soud nálezem sp. zn. II. ÚS 635/18. Podle tohoto nálezu *„je nutné i nadále rozlišovat zásahy jednorázové, zásahy jednorázové s trvajícím účinky a zásahy trvajících. Zatímco u jednorázových zásahů a jednorázových s trvajícím účinky je nutno počítat lhůtu k podání žaloby striktně od okamžiku, kdy k zásahu došlo, třebaže snad účinky trvají, u zásahů trvajících nemůže začít vůbec plynout ani lhůta subjektivní, ani lhůta objektivní, dokud zásah trvá.“*

Dle ustanovení § 84 odst. 2 SŘS nelze případné zmeškání lhůty prominout. Opožděně podanou žalobu soud odmítne (§ 46 odst. 1 písm. b) SŘS).

<sup>296</sup> Rozsudek NSS, č. j. 7 As 155/2015-160, ze dne 21. 11. 2017.

<sup>297</sup> Rozsudek NSS, č. j. 1 Afs 58/2017-42, ze dne 5. 12. 2017.

<sup>298</sup> Rozsudek NSS, č. j. 7 As 155/2015-160, ze dne 21. 11. 2017. - zrušeno nálezem II. ÚS 635/18, argumentace ÚS se uvedených závěrů rozšířeného senátu NSS ale nedotkla.

<sup>299</sup> Rozsudek NSS, č. j. 4 Aps 1/2013-25, ze dne 18. 4. 2013.



Stejně jako u nečinnostní žaloby i zásahová žaloba musí obsahovat mimo obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 3 SŘS) i zvláštní náležitosti, kterými jsou označení zásahu, proti němuž se žalobce ochrany domáhá, vylíčení rozhodujících skutečností, označení důkazů, jichž se žalobce dovolává a návrh výroku rozsudku (§ 84 odst. 3 SŘS). Obsahuje-li žaloba vady, postupuje se podle § 37 odst. 5 SŘS.

## § 85 SŘS

*„Žaloba je nepřijatelná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.“* (§ 85 SŘS).

Ustanovení § 85 SŘS zdůrazňuje subsidiární povahu zásahové žaloby. Poskytovaná ochrana zásahovou žalobou se omezuje pouze na ty situace, kdy ochrana práv osoby, jež byla zásahem dotčena, nelze poskytnout jiným způsobem.

*„Zmíněné ustanovení pouze požaduje, v souladu s celkovou koncepcí subsidiarity soudní ochrany poskytované správními soudy, aby žalobce předtím, než se obrátí na soud, využil tohoto jiného právního prostředku, který má k dispozici. Nedosáhne-li jeho prostřednictvím ochrany nebo nápravy, tj. pokud jej bezvýsledně vyčerpá, může žalovat u správního soudu podle § 82 SŘS.“*<sup>300</sup> Zjistí-li soud, že uvedené právní prostředky měl žalobce k dispozici, avšak nevyužil jich, musí soud žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) SŘS.

Zákon však nedává žádné vodítko, jak vykládat onu nemožnost se domáhat ochrany nebo nápravy jinými právními prostředky a ani tyto prostředky blíže nespecifikuje. Musí se jednat o *„prostředky poskytnuté právním řádem, jimiž by mohlo být zahájeno řízení, v jehož rámci by se osoba zkrácená na svých subjektivních právech nezákonným zásahem mohla domáhat ochrany nebo nápravy.“*<sup>301</sup>

Za prostředky ochrany podle § 85 SŘS nepovažujeme takové úkony, které mají v podstatě charakter podnětu ke správnímu orgánu, aby posoudil zákonnost zásahu, protože podatel podnětu nemá právní nárok na provedení jakýchkoliv úkonů ze strany orgánu, kterému podnět podává. V případě neexistence jiného prostředku ochrany, je nutno podat žalobu k soudu. Judikatura Nejvyššího správního soudu dovodila, že takovým prostředkem není ani stížnost ve smyslu

<sup>300</sup> Usnesení NSS, č. j. 2 Afs 144/2004-110, ze dne 31. 8. 2005.

<sup>301</sup> ADAMEC, Martin. *Nečinnost v řízení před správními orgány*. Disertační práce. Praha: Univerzita Karlova, 2021. s. 136.

§ 175 SpŘ. „*Stížnost podle § 175 SpŘ se svou povahou a právní úpravou blíží spíše dozorčímu prostředku, resp. je nástrojem, který k němu může vést. (...) Na vyřízení stížnosti není právní nárok a samotné její vyřízení ještě samo o sobě neznamená odstranění závadného stavu.*“<sup>302</sup> Podání stížnosti nemusí předcházet podání zásahové žaloby a není tedy ani podmínkou přípustnosti žaloby ve věci ochrany před nezákonným zásahem. Co není jiným prostředkem ochrany je dále např. stížnost (§ 263 DŘ), přestupkové řízení proti žalobci mající původ v zásahu,<sup>303</sup> civilní žaloba na náhradu škody, která žalobci tímto zásahem vznikla.<sup>304</sup>

V případě, kdy se žalobce domáhá žalobou pouze určení, že zásah správního orgánu byl proveden nezákonným způsobem, není potřeba vyčerpat prostředky ochrany nebo nápravy uvnitř veřejné správy.

## § 87 SŘS

„*Soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí; rozhoduje-li soud pouze o určení toho, zda zásah byl nezákonný, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu.*“ (§ 87 odst. 1 SŘS).

Je-li žaloba důvodná, může soud vydat dvě varianty rozhodnutí. „*Soud rozsudkem určí, že provedený zásah byl nezákonný (deklaratorní rozhodnutí), a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem (konstitutivní rozhodnutí). Šlo-li o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, uloží soud tento zákaz nebo příkaz správnímu orgánu nebo obci, která takový sbor řídí nebo které je takový sbor podřízen.*“ (§ 87 odst. 2 SŘS). Není-li žaloba důvodná, soud ji zamítne. (§ 87 odst. 3 SŘS).

Proti rozhodnutí prvostupňového soudu ve věci ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu je přípustné podat kasační stížnost.

<sup>302</sup> Rozsudek NSS, č. j. 4 Aps 2/2010-44, ze dne 17. 12. 2010.

<sup>303</sup> Rozsudek NSS, č. j. 8 Aps 1/2006-92, ze dne 13. 12. 2007. - existence přestupkového řízení nebrání podání zásahové žaloby; není ani vyloučené souběžné řízení žaloby zásahové a žaloby proti rozhodnutí o přestupku.

<sup>304</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2019. ASPI\_ID KO150\_2002CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-3-2].

Na rozdíl od řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je zde proti rozsudku krajského soudu přípustné podat návrh na obnovu řízení (§ 114 odst. 1 písm. a) SŘS).

### 3. Odpovědnost za škodu způsobenou nezákonnou nečinností správního orgánu dle zákona č. 82/1998 Sb.

V předchozích kapitolách diplomové práce jsem se zabýval ochranou před nezákonnou nečinností a její nápravou, jakožto jednou z částí primárního způsobu ochrany práv ve veřejné správě. Dojde-li ke vzniku škody či nemajetkové újmy osobě výkonem vrchnostenské veřejné moci (v našem případě nezákonnou nečinností), má poškozená osoba právo na náhradu škody a na přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu v důsledku výkonu veřejné správy. Lze tedy říci, že představuje sekundární ochranu práv, protože účelem odpovědnosti za vzniklou majetkovou či nemajetkovou újmu není zabránění nečinnosti či její odstranění jako tomu bylo ve výše uvedené primární ochraně práv, nýbrž náhrada jako odčinění vzniklé újmy.

Náhrada škody plní reparační funkci. Zadostiučinění neslouží k reparaci, ale k satisfakci. *„Účelem právního institutu zadostiučinění je následná kompenzace negativních důsledků vzniklých v souvislosti s poskytováním práva na soudní a jinou právní ochranu v podobě nemajetkové újmy vzniklé typicky porušením základního práva účastníka řízení na projednání věci v přiměřené lhůtě podle čl. 38 odst. 2 Listiny, čl. 6 odst. 1 a čl. 13 Úmluvy, eventuálně vzniklé jiným nezákonným výkonem veřejné moci. Jde tak o nástroj sloužící k ochraně proti neodůvodněnému prodlužování řízení ze strany soudů či jiných orgánů veřejné moci, představující jednu ze zákonných specifikací základního práva podle čl. 36 odst. 3 Listiny.“*<sup>305</sup>

Zásadní význam ve věci práva na náhradu škody v souvislosti s výkonem veřejné moci nese Listina, která konkrétně v čl. 36 odst. 3 stanoví institut odpovědnosti za vzniklou škodu jako důsledek nezákonného rozhodnutí nebo nesprávného úředního postupu: *„každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem.“* Čl. 36 odst. 4 Listiny stanoví, že *„podmínky a podrobnosti upravuje zákon.“*

Dalším právním předpisem, který je pro tuto kapitolu obsahově podstatný, je zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné

---

<sup>305</sup> Usnesení ÚS, sp. zn. II. ÚS 3233/21, ze dne 17. 5. 2022.

moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti.

Na samotném začátku považuji za důležité objasnit, co se rozumí pojmy škoda a nemajetková újma. Protože platí princip subsidiarity občanského zákoníku (§ 26 OdpŠk) a samotný OdpŠk škodu a nemajetkovou újmu nijak nerozlišuje, vychází se při definování škody a nemajetkové újmy právě z občanského zákoníku. Přestože byla definice škody v minulosti jen dovozována judikaturou, dnes ji definuje občanský zákoník v ustanovení § 2894 odst. 1, dle kterého se jí rozumí „*újma na jmění*“ – jinými slovy se jedná o újmu, která nastala (projevuje se) v majetkové sféře poškozeného a je objektivně vyjádřitelná všeobecným ekvivalentem, tj. penězi a je tak tedy napravitelná poskytnutím majetkového plnění, především poskytnutím peněz k uvedení věci do předešlého stavu.<sup>306</sup> Vedle toho v § 2894 odst. 2 od škody odlišuje nemajetkovou (imateriální) újmu a pro tu stanoví: „*nebyla-li povinnost odčinit jinému nemajetkovou újmu výslovně ujednána, postihuje škůdce, jen stanoví-li to zvlášť zákon. V takových případech se povinnost nahradit nemajetkovou újmu poskytnutím zadostiučinění posoudí obdobně podle ustanovení o povinnosti nahradit škodu.*“ S ohledem na definici škody jako objektivně v penězích vyjádřitelné újmy na jmění, musí jít o případy, kdy takové početní vyjádření není možné a nejedná se o újmu na jmění. Může jít například o zásah do osobní a osobnostní složky osoby či dalších jiných nemateriálních hodnot, kde náhrada je odůvodněna zákonnou úpravou.<sup>307</sup>

Hradí se skutečná škoda a ušlý zisk (§ 2952 OZ). Náhrada škody a poskytnutí přiměřeného zadostiučinění za nemajetkovou újmu spolu nesouvisí.<sup>308</sup> Každá forma se vztahuje na jiný typ újmy. Přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu se proto poskytne bez ohledu na to, zda nesprávným úředním postupem vznikla škoda (§ 31a odst. 1 OdpŠk). Zadostiučinění se poskytne v penězích, jestliže nemajetkovou újmu nebylo možno nahradit jinak a samotné konstatování porušení práva by se nejevilo jako dostačující. Při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění se přihlédne k závažnosti vzniklé újmy a k okolnostem, za nichž k nemajetkové újmě došlo (§ 31a odst. 2 OdpŠk) – zejména k celkové délce řízení, složitosti řízení, jednání poškozeného, kterým přispěl k průtahům

<sup>306</sup> Stanovisko NS České socialistické republiky, sp. zn. Cpj 87/70 (Rc 55/1971), ze dne 18. 11. 1970.

<sup>307</sup> ŠVESTKA, J., DVOŘÁK, J., FIALA, J. a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek VI, (§ 2521-3081)*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2021. ASPI\_ID KO89\_f2012CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-3-4].

<sup>308</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 3. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2023, s. 535.

v řízení, a k tomu, zda využil dostupných prostředků způsobilých odstranit průtahy v řízení, postupu orgánů veřejné moci během řízení a významu předmětu řízení pro poškozeného (§ 31a odst. 3 OdpŠk).

Podle OdpŠk odpovídají za škodu a nemajetkovou újmu způsobenou při výkonu veřejné moci stát nebo územní samosprávné celky, pokud jednaly v rámci samostatné působnosti (§ 1 odst. 1 a 2 OdpŠk). Odpovědnosti za způsobenou škodu se odpovědné subjekty nemohou zprostit (§ 2 OdpŠk), neboť neexistují žádné liberační důvody. Jedná se tedy o odpovědnost absolutní objektivní. Pokud škoda vznikla nebo se zvětšila přičiněním poškozeného, povinnost státu či územního samosprávného celku by se poměrně snížila (§ 2918 OZ), vyžaduje se tedy i prevence ze strany poškozeného. Podmínkami odpovědnosti, které musí být kumulativně splněny, jsou: (1) protiprávní čin spočívající v nezákonném rozhodnutí nebo v nesprávném úředním postupu, (2) vzniklá škoda a (3) příčinná souvislost mezi první a druhou podmínkou.

Pro potřeby této práce je nutné se věnovat především újmě, která vznikla nezákonnou nečinností, tedy nesprávným úředním postupem, jímž nebyla splněna povinnost učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonné či přiměřené lhůtě.

Stát (§ 13 OdpŠk) nebo územní samosprávný celek v samostatné působnosti (§ 22 OdpŠk) „odpovídá za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem. Nesprávným úředním postupem je také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě. Nestanoví-li zákon pro provedení úkonu nebo vydání rozhodnutí žádnou lhůtu, považuje se za nesprávný úřední postup rovněž porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě.“ K přiměřené lhůtě pak zákon v příloze odkazuje na čl. 5 a 6 EÚLP.

Kateřina Frumarová pojem nesprávný úřední postup vykládá s pomocí rozčlenění si tohoto termínu na (1) postup, (2) nesprávný a (3) úřední. Z pojmu postup dovozuje, že zahrnuje jak činnost, tak i nečinnost. Nesprávnost pak nelze patrně chápat v obecném smyslu jako neúčelný nebo nevhodný, jde tu spíše o nesprávnost ve smyslu právním, tedy protiprávnost. Nesprávný postup musí být kumulativně i postupem úředním, tedy přímo souvisejícím s realizací určité veřejnoprávní působnosti autoritativní povahy, ať již jde o výkon práv, nebo plnění

povinností. Nepůjde tak o případy, kdy stát nebo územní samosprávný celek vystupuje v soukromoprávním vztahu.<sup>309</sup>

Judikatura dovozuje, že musí jít o postup „v rozporu s obecně závaznými právními předpisy či se zásadami výkonu veřejné moci.“<sup>310</sup> „(...) za nesprávný postup, vedoucí k odpovědnosti státu, je třeba považovat i nevydání či opožděné vydání rozhodnutí, mělo-li být správně vydáno či vydáno ve stanovené lhůtě, případně jiná nečinnost státního orgánu či jiné vady ve způsobu vedení řízení, to vše samozřejmě za předpokladu, že poškozenému vznikla škoda (majetková újma vyjádřitelná v penězích), která je v příčinné souvislosti s uvedeným postupem, tedy je-li nesprávný postup orgánu státu se vznikem škody ve vztahu příčiny a následku.“<sup>311</sup>

Orgány veřejné správy jsou rovněž i povinny dodržovat interní lhůty, neboť jejich nedodržení také dochází k nečinnosti, a tím k nesprávnému úřednímu postupu.<sup>312</sup>

„Průtahy (nepřiměřená délka řízení) v řízení jsou jevem, kdy soud (či jiný státní orgán) nekoná v zákonem stanovené či přiměřené době, a jde tedy zpravidla (nikoliv však vždy) o příčiny nepřiměřené délky řízení. (...) Jinými slovy řečeno, k porušení práva na přiměřenou délku řízení může dojít i tehdy, nedošlo-li v řízení k průtahům, a naopak, i když k průtahům v řízení došlo, nemusí se vždy jednat o porušení práva na přiměřenou délku řízení, jestliže řízení jako celek odpovídá dobou svého trvání času, v němž je možné uzavření řízení zpravidla očekávat.“<sup>313</sup>

Osoba dotčená (poškozená) takovým postupem, jehož výsledkem je škoda, má právo na její náhradu. Důležité je, že nárok uplatní osoba, která byla nesprávným úředním postupem poškozena. Břemeno tvrzení a důkazní je plně v rukách poškozeného.

Nárok na náhradu škody a zadostiučinění za nemajetkovou újmu, za který odpovídá stát, je třeba uplatnit u příslušného ústředního správního úřadu, který v této věci jménem státu jedná (§ 14 OdpŠk). V této věci podle ustanovení § 6

---

<sup>309</sup> FRUMAROVÁ, K. *Náhrada škody a nemajetkové újmy způsobené nezákonnou nečinností veřejné správy*. Správní právo. Online. Praha: Ministerstvo vnitra, 2012, s. 198. Dostupné z: [www.mvcr.cz/clanek/nahrada-skody-a-nemajetkove-ujmy-zpusobene-nezakonnou-necinnosti-verejne-spravy.aspx](http://www.mvcr.cz/clanek/nahrada-skody-a-nemajetkove-ujmy-zpusobene-nezakonnou-necinnosti-verejne-spravy.aspx). [cit. 2024-03-11].

<sup>310</sup> Nález ÚS, sp. zn. I. ÚS 36/08, ze dne 25. 8. 2008.

<sup>311</sup> Nález ÚS, sp. zn. II. ÚS 99/07, ze dne 7. 10. 2008.

<sup>312</sup> Srov. nález ÚS, sp. zn. IV. ÚS 146/01, ze dne 28. 8. 2001; dále viz 1.4.3. Princip rychlosti a hospodárnosti.

<sup>313</sup> Stanovisko NS, sp. zn. Cpjn 206/2010, ze dne 13. 4. 2011.

Odpšk jimi jsou ministerstva a jiné ústřední správní úřady s příslušností členěnou podle působnosti, v níž došlo ke škodě – nelze-li příslušný úřad určit, platí, že za stát jedná Ministerstvo financí. Uplatnění nároku u příslušného ústředního správního úřadu je podmínkou pro případné uplatnění nároku u soudu. Jedná se o neodstranitelnou podmínku řízení, jejíž nesplnění vede soud k zastavení řízení.<sup>314</sup> „*O tomto nároku sice úřad de facto rozhoduje, nejedná se však formálně ani materiálně o rozhodnutí správního orgánu vydané v oblasti veřejné správy, kterým by bylo zasahováno do veřejného subjektivního práva žalobce.*“<sup>315</sup> Projednání nároku má neformální povahu a končí přiznáním či nepřiznáním nároku.

Přizná-li příslušný úřad náhradu škody, je třeba nahradit škodu do 6 měsíců od uplatnění nároku. Není-li nárok poškozeného plně uspokojen v uvedené lhůtě běžící ode dne uplatnění nároku, má možnost se se svým nárokem obrátit na soud. Kromě náhrady škody vzniká poškozenému také nárok na zákonné úroky prodlení, které začínají běžet ode dne následujícího po uplynutí 6 měsíců, kdy byl tento nárok uplatněn u příslušného, ale i u nepříslušného úřadu.<sup>316</sup>

Od výše uvedeného způsobu uplatnění nároku, za který odpovídá stát, se odlišuje uplatnění nároku vůči územnímu samosprávnému celku – zde se úprava předběžného projednání nároku neuplatní a poškozený se tak s nárokem může obrátit rovnou na soud. Pro obě varianty platí, že jde o veřejnoprávní institut s přesahem do soukromého práva a k řízení v prvním stupni je proto věcně příslušný okresní soud.

Výrok pravomocného rozsudku je závazný pro orgány veřejné moci, které posuzují nárok na náhradu škody (§ 52 odst. 6 SŘS). Ostatně deklarování nezákonnosti úředního postupu výrokem soudu není pro uplatnění nároku na náhradu nečinností způsobené škody či nemajetkové újmy podmínkou (§ 13 a § 22 Odpšk). Žalobce se může domáhat náhrady škody za nesprávný úřední postup, a to bez ohledu na to, zda se podařilo nečinnost správního orgánu odstranit.

Bude-li poškozeným nárok uplatněn po uplynutí promlčecí lhůty, nebude mu právo na náhradu přiznáno. Nárok na náhradu škody se promlčí za 3 roky ode dne, kdy se poškozený dozvěděl o škodě a o tom, kdo za ni odpovídá. Nárok na

---

<sup>314</sup> Gříbková, P. a kol. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem – judikatorní komentář*. Online. CODEXIS publishing, 1. 8. 2017. [cit. 2024-03-12].

<sup>315</sup> Usnesení NSS, č. j. Na 12/2005-8, ze dne 11. 5. 2005.

<sup>316</sup> Stanovisko NS, sp. zn. Cpjn 206/2010, ze dne 13. 4. 2011.



zadostiučinění za nemajetkovou újmu se promlčí za 6 měsíců ode dne, kdy se poškozený dozvěděl o vzniklé nemajetkové újmě, nejpozději však do 10 let ode dne, kdy nastala právní skutečnost, se kterou je vznik nemajetkové újmy spojen. Vznikla-li nemajetková újma nesprávným úředním postupem spočívajícím v nečinnosti nedodržením zákonných či přiměřených lhůt, neskončí promlčecí doba dříve než za 6 měsíců od skončení řízení, v němž k tomuto nesprávnému úřednímu postupu došlo.

Promlčecí lhůta neběží po dobu, kdy je poškozeným uplatňován nárok před příslušným ústředním správním orgánem. V takových situacích dochází k stavění lhůt.

## 4. Zhodnocení aktuální právní úpravy a úvahy de lege ferenda

V rámci systému právní ochrany před a proti nečinnosti jsem se zabýval právní úpravou správního řádu a soudního řádu správního.

V průběhu vypracovávání kapitoly týkající se ochrany před nečinností veřejné správy v rámci správního řádu jsem se setkal s různými názory na stávající právní úpravu. Někteří autoři se například pozastavovali nad tím, že je současná právní úprava ochrany před nečinností obsažena pouze v jediném ustanovení § 80 SpŘ, ve kterém spojuje úpravu postupu z moci úřední a dispoziční úkon účastníka řízení na základě žádosti a je proto z tohoto důvodu matoucí. Je pravda, že z hlediska přehlednosti bych také spíše uvítal oddělení druhé věty třetího odstavce a vytvoření alespoň nového samostatného odstavce způsobem navazujícím na předešlé, který by se týkal pouze možnosti podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti po uplynutí lhůt. Avšak to nepovažuji za nutnost, ani za řešení nějakého obsahového nedostatku.

V oddílu věnujícímu se této problematice jsem se zmínil, že v současné době neexistuje institut ochrany, který by umožňoval se domáhat ochrany před nečinností právě u toho nečinného správního orgánu. Dle mého názoru by zavedení takového institutu ale nemuselo být nutně na škodu. Je však otázkou, jak by si zákonodárce poradil s jeho právní úpravou, a to i v rámci smysluplného provázání s ochranou poskytovanou orgánem nadřízeným, jejíž právní úpravu považuji za docela zdařilou. Nejzásadnější problém institutu týkajícího se ochrany před nečinností u samotného nečinného orgánu bych ovšem shledával v tom, že by pak takový správní orgán rozhodoval o vlastní nečinnosti. Je proto otázka, jak objektivní by při posuzování takového jednání byl. Na druhou stranu by to mohlo vést k rychlejšímu vyřízení, resp. odstranění nečinnosti.

Vzhledem k jednotlivým opatřením proti nečinnosti (§ 80 odst. 4 SpŘ) by nebylo od věci doplnit úpravu správního řádu o konkrétní možnosti či omezení, za kterých lze využít opatření v písm. b) a c) (atrakce a delegace). Troufám si tvrdit, že jsou tímto postupem nečinné správní orgány zvýhodňovány v tom smyslu, že mohou stav nečinnosti úmyslně „využívat“ ke zbavení se odpovědnosti za vedení řízení.

Právní úprava ochrany proti nečinnosti poskytované ve správním soudnictví dle soudního řádu správního umožňuje dva postupy, jakými se osoba dotčená

nečinností může proti nečinnosti veřejné správy účinně bránit, a to prostřednictvím žaloby na ochranu proti nečinnosti nebo žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením.

U těchto žalob shledávám společný nedostatek v přehlednosti. Nemyslím si, že žalobce „právního laika“ by na první pohled mohlo napadnout, že se „Díl 2 Ochrana proti nečinnosti správního orgánu“, tedy úprava nečinnostní žaloby, nebude vztahovat na nečinnost jako celek, nýbrž jen na nevydání rozhodnutí či osvědčení a že k ochraně proti nečinnosti, kterou tomu nelze podřadit, musí využít zásahové žaloby obsažené v „Díl 3 Řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu“. Nevnímám to jako zásadní problém, ovšem domnívám se, že by se v úpravě o nečinnostní žalobě mohlo doplnit ustanovení odkazující na žalobu zásahovou – jako je tomu například i v § 6 odst. 1 SpŘ, kterým se odkazuje na § 80 SpŘ.

Mám za to, že po obsahové stránce je právní úprava obou žalob celkem povedená. V souvislosti s tím soudní řád správní obsahuje i ustanovení upravující pořadí projednávání a rozhodnutí věcí soudem, kdy jsou obě žaloby projednávány a rozhodovány přednostně. To považuji za ustanovení logické, přece jen je smyslem soudní ochrany odstranit nezákonnou nečinnost co nejdříve.

Co se týče právní úpravy o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem – zde se plně ztotožňuji s názorem uvedeným v komentáři k soudnímu řádu správnímu<sup>317</sup>, že „*teoreticky je sice současná úprava důsledná a doktrinálně propracovaná, právo ale není pro teoretiky, ale pro ty, do jejichž práv bylo zasaženo.*“ Stojí proto za zvážení, zda je současný systém oddělující rozhodnutí správních soudů týkajícího se zákonnosti rozhodnutí či zásahu správního orgánu a případné rozhodnutí civilního soudu o náhradách škody či nemajetkové újmy podle OdpŠk rozumný a přívětivý k adresátům práv a povinností.

Pokud by snad žalobce přímo využil možnosti civilního sporu týkajícího se náhrady škody či nemajetkové újmy, mnohdy tím „*nutí civilní soud posuzovat často komplikovanou otázku zákonnosti postupu orgánu veřejné moci.*“

Navíc se takové systémové oddělení negativně projevuje i co do nákladů řízení, když soud v rámci správního soudnictví třeba jen deklaruje nezákonnost

---

<sup>317</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2019. ASPI\_ID KO150\_2002CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-3-14].

zásahu – žalobce se pak v takto ukončeném řízení, když chce, musí obrátit na civilní soudnictví ve věci náhrady škody, případně nemajetkové újmy. Nemyslím si, že je v tomto ohledu znění nynější právní úpravy toho se týkající nejšťastnější a jsem si jistý, že zde brzy bude uzákoněná pravomoc správních soudů o této věci rozhodovat. Mohli bychom tak jít ve stopách například chorvatského soudního řádu správního, který dal správním soudům pravomoc přiznat kompenzaci či satisfakci za nezákonné rozhodnutí či nezákonný postup správního orgánu.<sup>318</sup>

---

<sup>318</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2019. ASPI\_ID KO150\_2002CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). [cit. 2024-3-14].

## Závěr

Veřejná správa je činnost vykonávaná ve veřejném zájmu s úmyslem dosažení určitého cíle, přičemž hájí zájmy adresátů veřejné správy. V této diplomové práci jsem se zabýval jedním z negativních jevů, se kterým se lze v oblasti výkonu veřejné správy setkat – nezákonnou nečinností, která je jevem sice protiprávním, avšak v dnešní době ne zcela neobvyklým.

Jakákoliv nečinnost veřejné správy v případech, kdy je povinna konat, představuje nejen zásah do zásady zákonnosti, ale narušení i dalších základních zásad činnosti správních orgánů. Vede dokonce i k intervencím do ústavně zaručených práv a práv garantovaných mezinárodními dokumenty.

Protože této problematice není, dle mého názoru, věnován dostatečný prostor v právních předpisech, ani odborné literatuře, vycházel jsem zejména i z judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, která má vliv na přiblížení a ustálení interpretace ne zcela jasných ustanovení v právních předpisech. Na tomto místě považuji za vhodné poukázat třeba na názorové přeměny týkající se toho, k jakému okamžiku má být splněna podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředku, který procesní předpis platný pro řízení před správním orgánem stanoví k ochraně proti nečinnosti – jen v tomto případě, během uplynulých patnácti let, došlo k významným změnám výkladového postoje soudů hned třikrát, přičemž osobně souhlasím s posledně vysloveným názorem Ústavního soudu, že tyto prostředky není nutné bezvýsledně vyčerpat před podáním nečinnostní žaloby, ale stačí v průběhu řízení o ní.

Tato práce si kladla za cíl poskytnout ucelený a podrobný pohled na problematiku nezákonné nečinnosti – zejména vymezení pojmu nečinnosti, její základní členění, příčiny vzniku, projevy a souhrnnou analýzu právní ochrany a její provázanost napříč právními předpisy ve stavu ke dni 31. března 2024, a to především v rámci správního řádu a soudního řádu správního. Zkoumá dopady nečinnosti veřejné správy, funkčnost a účinnost nástrojů ochrany právním řádem poskytovanými a vyhodnocuje, a to i za využití úvah *de lege ferenda*, zda současná právní úprava poskytuje dostatečné záruky ochrany před nečinností veřejné správy.

Systém právní ochrany proti nečinnosti je koncipován na úrovních správního řízení i soudní. Primární ochranu před nečinností přitom poskytuje správní řád, což vychází i ze subsidiární povahy ochrany poskytované soudy. Ochrana před nečinností je v rámci správního řádu zajišťována nadřazeným

správním orgánem, a to z moci úřední nebo na žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti účastníkem řízení. Ochrany soudní se lze za splnění zákonných podmínek domoci žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nebo žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu.

Je-li v příčinné souvislosti s nezákonnou nečinností vznik škody či nemajetkové újmy, může osoba poškozená tímto nekonáním uplatnit nárok na náhradu škody a přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti.

Domnívám se, že stanovené cíle práce byly naplněny. Samozřejmě by bylo možné v souvislosti s touto problematikou pojednávat i o dalších formách právní ochrany proti nečinnosti, jakými mohou být např. již v práci nastíněná možnost využití ochrany Ústavního soudu, Evropského soudu pro lidská práva či Veřejného ochránce práv nebo i prostřednictvím petice. Avšak vzhledem k rozsahu této práce se tímto nebylo možné zabývat a jde tak pouze o návrh, jakým dalším směrem se lze ubírat.

Dospěl jsem k úsudku, že i když je často potřeba pro jasnější porozumění dané problematice nahlížet do judikatury, současná právní úprava je jako celek zdařilá, srozumitelná a nepozoroval jsem žádné výrazné nedostatky.

## Seznam použitých zdrojů

### Monografie

ADAMEC, Martin. *Nečinnost v řízení před správními orgány*. Disertační práce. Praha: Univerzita Karlova, 2021, 274 s.

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

SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, 241 s. ISBN 80-210-3237-5.

### Učebnice a komentáře (knižní i elektronické)

FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní řád: Praktický komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2020. ASPI\_ID KO500\_p12004CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz).

FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní právo procesní*. Praha: C. H. Beck, 2021, 544 s. ISBN 978-80-7400-827-6

GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 7. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. 335 s. ISBN 978-80-7380-652-1.

Gříbková, P. a kol. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem – judikatorní komentář*. Online. CODEXIS publishing, 2017.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, 600 s. ISBN 978-80-7400-624-1.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní věda: Teorie veřejné správy*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, 244 s. ISBN 978-80-7478-561-0.

HORIZNKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. Online. CODEXIS. Leges, 2019. Dostupné z: [https://next.codexis.cz/legislativa/CR10979\\_2021\\_01\\_01?souvisejici=CR10979&pravyPanel=komentar&datovyZdroj=komentare&souvi sejiciCast=paragraf71&strana=1&jenNejnovejsi=true&limit=10&raditDle=DATE &poradi=DESC&idKomentare=LIBERIS171554&hash=paragraf71#paragraf71](https://next.codexis.cz/legislativa/CR10979_2021_01_01?souvisejici=CR10979&pravyPanel=komentar&datovyZdroj=komentare&souvi sejiciCast=paragraf71&strana=1&jenNejnovejsi=true&limit=10&raditDle=DATE &poradi=DESC&idKomentare=LIBERIS171554&hash=paragraf71#paragraf71).

HORIZNKOVÁ, Eva; FIALA, Zdeněk. *Správní právo hmotné: obecná část*. 3. vyd. Praha: Leges, 2019, 224 s. ISBN 978-80-7502-353-7.

HRABÁK, J. a kol. *Správní řád: Výkladové poznámky*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2018. ASPI\_ID KO500\_2004CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz).

- KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995. 247 s. ISBN 80-7179-028-1.
- KOPECKÝ, M., STAŠA, J. a kol. *Správní řád: Komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2022. ASPI\_ID KO500\_p22004CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz).
- KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 3. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2023, 588 s. ISBN 978-80-7400-919-8.
- KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. Online. ASPI. Wolters Kluwer ASPI\_ID KO150\_2002CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz).
- MATES, P. *Ochrana před nečinností ve správním řízení*. In: KADEČKA, S. MAREK, D. (Eds). *Nový správní řád v praxi krajských úřadů II*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, 272 s. ISBN 978-80-7380-250-9.
- PÍTROVÁ, Lenka. *K pojmu „prostředků k ochraně proti nečinnosti správního orgánu“*. In VOPÁLKA, Vladimír. *Nový správní řád*. Praha: ASPI, 2005, 555 s. ISBN 978-80-7357-109-9.
- POŠVÁŘ, Jaroslav. *Obecné pojmy správního práva*. Brno: Československý akademický spolek Právník, 1946, s. 103.
- PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo veřejné. Díl druhý, právo správní. Rakouské právo správní část první. Všeobecná část práva správního*. Praha: Jednota právnická, 1905, 215 s.
- PRŮCHA, P. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. Online. ASPI. Nakladatelství Leges, 2019. ASPI\_ID KO500I2004CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz).
- SEDLÁČEK, Stanislav. *Soudní kontrola veřejné správy*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011. 126 s. ISBN 978-80-210-5746-3.
- SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 4. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020, 486 s. ISBN 978-80-7380-830-3.
- ŠVESTKA, J., DVOŘÁK, J., FIALA, J. a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek VI, (§ 2521-3081)*. Online. ASPI. Wolters Kluwer, 2021. ASPI\_ID KO89\_f2012CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz).
- VEČEŘOVÁ, Soňa. *Opatření proti nečinnosti v případě nezahájení správního řízení z moci úřední*. In *Správní právo*, 2020, s. 137-148. ISSN 0139-6005.



VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář. 2 aktualizované vydání*. V Praze: Bova Polygon, 2012, 1458 s. ISBN 978-80-7273-166-4.

### **Odborné články a příspěvky ve sbornících (knižní i elektronické)**

FRUMAROVÁ, K. *Náhrada škody a nemajetkové újmy způsobené nezákonnou nečinností veřejné správy*. Správní právo. Online. Praha: Ministerstvo vnitra, 2012, s. 198. Dostupné z: [www.mvcr.cz/clanek/nahrada-skody-a-nemajetkove-ujmy-zpusobene-nezakonnou-necinnosti-verejne-spravy.aspx](http://www.mvcr.cz/clanek/nahrada-skody-a-nemajetkove-ujmy-zpusobene-nezakonnou-necinnosti-verejne-spravy.aspx).

HALML, František. *Nečinnost a nezákonný zásah ve veřejné správě – rozdílné kategorie, či nikoliv?*. Online. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 27, č. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2019. 24 s. ISSN 1805-2789.

Kancelář veřejného ochránce práv. *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2006*. Online. 2007, s. 113. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/dokument/2010/souhrnna\\_zprava\\_VOP\\_2006.pdf](https://www.ochrance.cz/dokument/2010/souhrnna_zprava_VOP_2006.pdf).

KOLMAN, Petr. *Základní aspekty ochrany před nečinností ve správním procesu*. Online. Epravo, 2010. Dostupné z: [www.epravo.cz](http://www.epravo.cz).

POTĚŠIL, Lukáš. *Dobrá správa v dokumentech Rady Evropy*. Online. 2008. Dostupné na: <https://www.mvcr.cz/clanek/dobra-sprava-v-dokumentech-rady-evropy.aspx>.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Nečinnost správního orgánu a návaznost soudní ochrany*. Správní právo, 2007, roč. 40, č. 6, s. 395-402.

Souhrn hlavních principů dobré správy: První verze sestavená veřejným ochráncem práv, sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci 22. 3. 2006. Brno: MU, 2006. Dostupné z: [www.ochrance.cz/dokumenty/principy\\_d\\_spravy\\_konference.pdf](http://www.ochrance.cz/dokumenty/principy_d_spravy_konference.pdf).

### **Slovníky**

Ústav pro jazyk český AV ČR. *Akademický slovník současné češtiny*. Online. 2017-2023. Dostupné z: <https://slovníkcestiny.cz>.

Ústav pro jazyk český, v. v. i. *Slovník spisovného jazyka českého*. Online. 2011. Dostupné z: <https://ssjc.ujc.cas.cz>

### **Právní předpisy**

Doporučení Rec(2007)7 Výboru ministrů Rady Evropy o dobré správě, ze dne 20. 6. 2007.

Smlouva o fungování Evropské Unie.

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

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

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů  
Úmluva / ELP Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod.

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

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 378/2007 Sb., o léčivech, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

### **Judikatura**

Nález ÚS, sp. zn. IV. ÚS 114/96, zde dne 25. 9. 1997.

Nález ÚS, sp. zn. II. ÚS 55/2000, ze dne 11. 7. 2000.

Nález ÚS, sp. zn. III. ÚS 738/2000, ze dne 21. 6. 2001.

Nález ÚS, sp. zn. II. ÚS 225/01, ze dne 4. 7. 2001.

Nález ÚS, sp. zn. IV. ÚS 146/01, ze dne 28. 8. 2001.

Nález ÚS, sp. zn. I. ÚS 332/04, ze dne 3. 8. 2004.

Nález ÚS, sp. zn. I. ÚS 296/04, ze dne 4. 8. 2004

Nález ÚS, sp. zn. I. ÚS 554/04, ze dne 31. 3. 2005.

Nález ÚS, sp. zn. II. ÚS 487/03, ze dne 11. 5. 2005.

Nález ÚS, sp. zn. I. ÚS 520/06, ze dne 23. 1. 2008.

Nález ÚS, sp. zn. I. ÚS 36/08, ze dne 25. 8. 2008.

Nález ÚS, sp. zn. II. ÚS 99/07, ze dne 7. 10. 2008.

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

Nález ÚS, sp. zn. IV. ÚS 3523/20, ze dne 24. 8. 2021.

Rozsudek ESLP, č. s. 12605/02, Patta proti České republice, ze dne 18. 4. 2006.

Rozsudek ESLP, č. s. 65196/01, Římskokatolická farnost Obříství proti České republice, ze dne 24. 5. 2005.

Rozsudek ESLP, č. s. 64890/01, Apicella v. Itálie, ze dne 29. 3. 2006.

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, č. j. 52 Ca 28/2004-67, ze dne 26. 8. 2004.

Rozsudek Krajského soudu v Brně, sp. zn. 62 A 56/2015, ze dne 9. 2. 2015.

Rozsudek Krajského soudu v Brně, č. j. 30 A 143/2015-115, ze dne 21. 12. 2015.

Rozsudek Krajského soudu v Plzni, č. j. 57 A 94/2012-65, ze dne 27. 2. 2013.

Rozsudek Městského soudu v Praze, sp. zn. 11 A 13/2010, ze dne 14. 12. 2009.

Rozsudek NS, sp. zn. 32 Cdo 2484/2012, ze dne 10. 12. 2013.

Rozsudek NSS, č. j. 5 As 21/2003-40, ze dne 25. 11. 2003.

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

Rozsudek NSS, sp. zn. 2 A 11/2002, ze dne 21. 10. 2004.

Rozsudek NSS, č. j. 3 Ans 2/2004-60, ze dne 4. 11. 2004.

Rozsudek NSS, č. j. 2 Ans 4/2004-116, ze dne 15. 12. 2004.

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

Rozsudek NSS, č. j. 2 Ans 1/2005-57, ze dne 28. 4. 2005

Rozsudek NSS, č. j. 6 A 76/2001-96, ze dne 22. 7. 2005.

Rozsudek NSS, č. j. 8 Ans 2/2005-63, ze dne 25. 7. 2005.

Rozsudek NSS, č. j. 8 Ans 3/2005-107, ze dne 12. 6. 2006.

Rozsudek NSS, č. j. 7 Ans 1/2007-100, ze dne 20. 10. 2006.

Rozsudek NSS, č. j. 4 Ans 10/2006-59, ze dne 26. 6. 2007.

Rozsudek NSS, č. j. Ans 3/2007-235, ze dne 1. 8. 2007.

Rozsudek NSS, sp. zn. 4 Ans 6/2006, ze dne 30. 8. 2007.

Rozsudek NSS, č. j. 8 Aps 1/2006-92, ze dne 13. 12. 2007.

Rozsudek NSS, č. j. 1 Ans 1/2008-50, ze dne 11. 3. 2008.

Rozsudek NSS, č. j. 2 Aps 4/2008-138, ze dne 28. 8. 2008.

Rozsudek NSS, sp. zn. 1 As 30/2008, ze dne 11. 9. 2008.

Rozsudek NSS, č. j. 3 Aps 5/2008-282, ze dne 2. 10. 2008.

Rozsudek NSS, sp. zn. 2 As 79/2008, ze dne 11. 6. 2009.

Rozsudek NSS, č. j. 3 Ans 1/2009-58, ze dne 8. 7. 2009.

Rozsudek NSS, č. j. 7 Aps 2/2009-197, ze dne 9. 7. 2009.

Rozsudek NSS, sp. zn. 6 Ads 88/2006, ze dne 21. 7. 2009.  
Rozsudek NSS, č. j. 9 Ans 8/2009-149, ze dne 13. 8. 2009  
Rozsudek NSS, č. j. 1 Ans 2/2009-79, ze dne 16. 9. 2009.  
Rozsudek NSS, č. j. 4 Ans 8/2009-71, ze dne 29. 10. 2009.  
Rozsudek NSS, sp. zn. 7 Ans 2/2009, ze dne 20. 12. 2009.  
Rozsudek NSS, č. j. 5 Ans 4/2009-63, ze dne 22. 1. 2010.  
Rozsudek NSS, sp. zn. 5 Ans 6/2009, ze dne 26. 2. 2010.  
Rozsudek NSS, č. j. 5 Ans 2/2010-127, ze dne 11. 3. 2010.  
Rozsudek NSS, sp. zn. 9 Afs 20/2010, ze dne 12. 8. 2010.  
Rozsudek NSS, č. j. 7 Ans 5/2010-70, ze dne 19. 8. 2010.  
Rozsudek NSS, č. j. 2 Ans 1/2009-71, ze dne 21. 10. 2010.  
Rozsudek NSS, č. j. 5 Ans 11/2010-104, ze dne 2. 12. 2010.  
Rozsudek NSS, č. j. 4 Aps 2/2010-44, ze dne 17. 12. 2010.  
Rozsudek NSS, č. j. 5 Aps 5/2010-293, ze dne 29. 6. 2011.  
Rozsudek NSS, č. j. 9 Ans 11/2011-21, ze dne 20. 10. 2011.  
Rozsudek NSS, č. j. 5 Aps 6/2011-85, ze dne 16. 11. 2011.  
Rozsudek NSS, č. j. 6 Aps 3/2011-63, ze dne 23. 11. 2011.  
Rozsudek NSS, č. j. 2 Ans 11/2011-95, ze dne 25. 11. 2011.  
Rozsudek NSS, č. j. 1 Ans 10/2012-52, ze dne 10. 10. 2012.  
Rozsudek NSS, č. j. 5 Ans 13/2012-79, ze dne 15. 11. 2012.  
Rozsudek NSS, č. j. 2 Ans 14/2012-41, ze dne 10. 12. 2012.  
Rozsudek NSS č. j. 9 Ans 16/2012-84, ze dne 18. 12. 2012.  
Rozsudek NSS, č. j. 1 Aps 10/2012-20, ze dne 9. 1. 2013.  
Rozsudek NSS, č. j. 5 Ans 4/2012-20, ze dne 12. 4. 2013.  
Rozsudek NSS, č. j. 4 Aps 1/2013-25, ze dne 18. 4. 2013.  
Rozsudek NSS, sp. zn 5 Ans 2/2013, ze dne 23. 9. 2013.  
Rozsudek NSS, č. j. 9 As 244/2015-47, ze dne 14. 1. 2016.  
Rozsudek NSS, č. j. 5 As 9/2015-59, ze dne 25. 5. 2016.  
Rozsudek NSS, sp. zn. 9 As 53/2016, ze dne 26. 5. 2016.  
Rozsudek NSS, č. j. 7 As 213/2016-25, ze dne 16. 11. 2016  
Rozsudek NSS č. j. 9 Azs 344/2016-22, ze dne 30. 11. 2016.  
Rozsudek NSS, č. j. 9 A 132/2016-69, ze dne 19. 12. 2016.

Rozsudek NSS, č. j. 4 Azs 236/2016-43, ze dne 9. 2. 2017.  
Rozsudek NSS, č. j. 1 Azs 270/2016-32, ze dne 24. 5. 2017  
Rozsudek NSS, č. j. 2 Azs 193/2017-37, ze dne 3. 8. 2017.  
Rozsudek NSS, č. j. 7 As 155/2015-160, ze dne 21. 11. 2017.  
Rozsudek NSS, č. j. 4 As 6/2018-26, ze dne 30. 11. 2017.  
Rozsudek NSS, čj. 1 Afs 58/2017-42, ze dne 5. 12. 2017.  
Rozsudek NSS, č. j. Azs 187/2017-36, ze dne 25. 1. 2018.  
Rozsudek NSS č. j. 4 As 6/2018-26, ze dne 30. 8. 2018.  
Rozsudek NSS, č. j. 6 As 219/2018-23, ze dne 18. 9. 2018.  
Rozsudek NSS, č. j. 10 Azs 374/2019-33, ze dne 3. 6. 2020.  
Rozsudek NSS, č. j. 1 Azs 200/2020-31, ze dne 22. 7. 2020.  
Rozsudek NSS, č. j. 6 As 114/2020-63, ze dne 26. 2. 2021.  
Rozsudek NSS, č. j. 5 As 96/2022-45, ze dne 21. 10. 2022.  
Rozsudek NSS, č. j. 3 As 309/2021-42, ze dne 6. 1. 2023.  
Rozsudek NSS, č. j. 2 As 21/2020-34, ze dne 2. 2. 2023.  
Rozsudek NSS, č. j. 9 Azs 194/2023-40, ze dne 6. 11. 2023.  
Rozsudek NSS, č. j. 6 Ads 260/2022-24, ze dne 15. 11. 2023.  
Stanovisko NS, sp. zn. Cpjn 206/2010, ze dne 13. 4. 2011.  
Usnesení Krajského soudu v Praze, sp. zn. 43 A 7/2021, ze dne 9. 2. 2021.  
Usnesení NSS, č. j. Na 12/2005-8, ze dne 11. 5. 2005.  
Usnesení NSS, č. j. 2 Afs 144/2004-110, ze dne 31. 8. 2005.  
Usnesení NSS, č. j. 8 Ans 1/2006-135, ze dne 15. 8. 2006.  
Usnesení NSS, č. j. 2 Ans 3/2006-49, ze dne 24. 4. 2007.  
Usnesení NSS, č. j. 8 Aps 6/2007-247, ze dne 16. 12. 2008.  
Usnesení NSS, č. j. 6 Ads 88/2006-132, ze dne 21. 7. 2009.  
Usnesení NSS, č. j. 7 Ans 5/2008-164, ze dne 21. 9. 2010.  
Usnesení NSS, č. j. 7 Aps 3/2008-98, ze dne 16. 11. 2010.  
Usnesení NSS, č. j. 7 Ans 10/2012-46, ze dne 14. 1. 2014.  
Usnesení NSS, č. j. 8 Ans 2/2012-278, ze dne 20. 5. 2014.  
Usnesení NSS, č. j. Nad 224/2014-53, ze dne 9. 12. 2014.  
Usnesení NSS, č. j. 6 Afs 270/2015-48, ze dne 18. 4. 2015.  
Usnesení ÚS, sp. zn. II. ÚS 3233/21, ze dne 17. 5. 2022.

## **Cizojazyčné resumé**

The thesis deals with the problem of public administration unlawful inactivity. It can be considered as one of the negative phenomena that can be encountered in the field of public administration. The thesis focuses on the definition of the concept of inactivity, its basic typology, the causes of its occurrence, manifestations and a summary analysis of legal protection and its interconnection across legal regulations as of 31. March 2024, primarily within the framework of the Administrative Code and the Administrative Code of Court. It examines the effects of public administration inactivity, the functionality and effectiveness of the protection tools provided by the legal system and evaluates, also using *de lege ferenda* considerations, whether the current legislation provides sufficient guarantees of protection against public administration inactivity.

There is also a discussion on liability for damage caused by illegal inaction of an administrative authority pursuant to Act no. 82/1998 Coll., on liability for damage caused in the exercise of public authority by a decision or incorrect official procedure, which is undoubtedly related to the issue of illegal inactivity, is also not omitted.