

**Západočeská univerzita v Plzni**

**Fakulta právnická**

**Diplomová práce**

***NEČINNOST SPRÁVNÍHO ORGÁNU  
A OCHRANA PROTI NÍ DLE  
SPRÁVNÍHO ŘÁDU A VE SPRÁVNÍM  
SOUDNICTVÍ***

**Matouš Hejduk**

**Plzeň**

**2021**

**Západočeská univerzita v Plzni**

**Fakulta právnická**

**Katedra veřejné správy**

Studijní program: Veřejná správa

Studijní obor: Veřejná správa

**Diplomová práce**

***NEČINNOST SPRÁVNÍHO ORGÁNU  
A OCHRANA PROTI NÍ DLE  
SPRÁVNÍHO ŘÁDU A VE SPRÁVNÍM  
SOUDNICTVÍ***

**Mgr. Bc. Matouš Hejduk**

**Vedoucí práce: JUDr. Tomáš Louda, CSc.**

**Plzeň**

**2021**

# ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2020/2021

## ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení:	<b>Bc. Matouš HEJDUK</b>
Osobní číslo:	<b>R18N0010P</b>
Studijní program:	<b>N6807 Veřejná správa</b>
Studijní obor:	<b>Veřejná správa</b>
Téma práce:	<b>Nečinnost správního orgánu a ochrana proti ní dle správního řádu a ve správním soudnictví</b>
Zadávací katedra:	<b>Katedra veřejné správy</b>

### Zásady pro vypracování

1. Úvod
2. Pojem nečinnosti správního orgánu
3. Ústavněprávní dimenze problematiky a geneze právní úpravy ochrany proti nečinnosti v ČR
4. Recentní právní úprava ochrany proti nečinnosti správního orgánu ve správním řádu
5. Recentní právní úprava ochrany proti nečinnosti správního orgánu v soudním řádu správním
6. Závěr

Rozsah diplomové práce:  
Rozsah grafických prací:  
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná**

Seznam doporučené literatury:

viz zvláštní seznam

Vedoucí diplomové práce: **JUDr. Tomáš Louda, CSc.**  
Katedra veřejné správy

Datum zadání diplomové práce: **29. března 2020**

Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2021**

JUDr. Petra HRUBÁ SMRŽOVÁ, Ph.D. (v.z.)



---

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



---

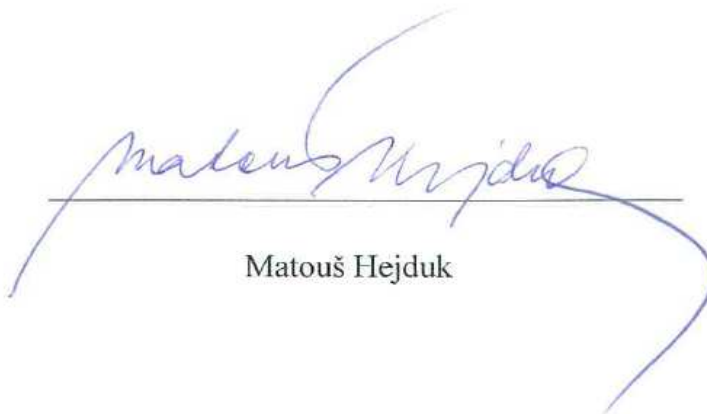
**JUDr. Tomáš Louda, CSc.**  
vedoucí katedry

V Plzni dne 1. listopadu 2020

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracoval samostatně a že jsem vyznačil  
prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal, způsobem ve vědecké práci obvyklým.

Plzeň

březen 2021



Matouš Hejduk

### ***Poděkování:***

Autor práce děkuje panu JUDr. Tomáši Loudovi, CSc., vedoucímu Katedry veřejné správy Západočeské univerzity v Plzni, nejen za možnost psát pod jeho vedením diplomovou práci na téma na titulní straně vyznačené, nýbrž i za všechny jeho přednášky a semináře, jichž byl coby student studijního oboru Veřejná správa přítomen, jakož i za nespočetné zajímavé diskuse, jimiž byly tyto hodiny pravidelně zakončovány.

Dík autor práce vyjadřuje rovněž dalším vyučujícím Katedry veřejné správy, jejichž přednášek se v průběhu studia účastnil. Jmenovitě pak panu doc. Ing. Jiřímu Patočkovi, CSc., regionálnímu ekonomovi, sociologovi a kulturologovi, jehož výklad v rámci předmětů jím vedených sice nebyl vždy právě jednoduchý, ale zato vždy bezesporu inspirativní. Poděkování patří také panu doc. PhDr. Lukáši Valešovi, Ph.D., politologovi a historikovi, který se v době epidemiologické krize velmi zodpovědným způsobem zhostil distanční výuky a na jehož pravidelné páteční přednášky se autor v době, která s sebou přinesla zásadní omezení sociálních kontaktů, pokaždé velmi těšil.

V neposlední řadě autor práce děkuje rovněž paní Bc. Janě Hájkové, vždy laskavé a ochotné tajemnici Katedry veřejné správy.

## **Obsah:**

<b>1</b>	<b>Úvod.....</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Ústavněprávní základy práva na projednání věci v přiměřené lhůtě a vývoj ochrany proti nečinnosti správního orgánu v tuzemském právním řádu.....</b>	<b>2</b>
<b>3</b>	<b>(Nezákonná) nečinnost správního orgánu, její příčiny a důsledky .....</b>	<b>5</b>
<b>4</b>	<b>Ochrana proti nečinnosti správního orgánu v rámci systému veřejné správy.....</b>	<b>10</b>
4.1	Ochrana proti nečinnosti správního orgánu v daňovém řádu a v zákoně o svobodném přístupu k informacím.....	11
4.2	Ochrana proti nečinnosti správního orgánu ve správním řádu ..	13
4.2.1	Lhůty pro vydání rozhodnutí.....	14
4.2.2	Možnosti použití opatření proti nečinnosti dle správního řádu (§ 80 správního řádu).....	17
4.2.2.1	Nevydání rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě (§ 80 odst. 1 správního řádu).....	17
4.2.2.2	Nezahájení řízení zahajovaného z moci úřední (§ 80 odst. 2 správního řádu) .....	18
4.2.2.3	Pravděpodobné nedodržení lhůty příslušným správním orgánem (§ 80 odst. 3 souvětí prvé správního řádu).....	20
4.2.2.4	Podání žádosti účastníkem řízení (§ 80 odst. 3 věta druhá správního řádu) .....	21
4.2.3	Formy opatření proti nečinnosti (§ 80 odst. 4 správního řádu) .....	24
4.2.3.1	Příkaz nečinnému správnímu orgánu [§ 80 odst. 4 písm. a) správního řádu] .....	25
4.2.3.2	Atrakce nadřízeným správním orgánem [§ 80 odst. 4 písm. b) správního řádu] .....	26
4.2.3.3	Delegace na jiný správní orgán [§ 80 odst. 4 písm. c) správního řádu].....	27
4.2.3.4	Prolongace zákonné lhůty [§ 80 odst. 4 písm. d) správního řádu].....	27

4.2.4	Jiné prostředky ochrany proti nečinnosti správního orgánu dle správního řádu.....	28
<b>5</b>	<b>Ochrana proti nečinnosti správního orgánu poskytovaná správními soudy.....</b>	<b>29</b>
5.1	Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 – 81 s. ř. s.).....	30
5.1.1	Aktivní žalobní legitimace .....	30
5.1.2	Pasivní žalobní legitimace.....	35
5.1.3	Osoby zúčastněné na řízení .....	36
5.1.4	Lhůta pro podání žaloby .....	37
5.1.5	Náležitosti žaloby .....	39
5.1.6	Rozsudek v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu .....	42
5.1.6.1	Odmítnutí a zamítnutí žaloby a zastavení řízení.....	444
5.1.6.2	Vyhovění žalobě .....	50
5.2	Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 – 87 s. ř. s.) .....	51
<b>6</b>	<b>Epidemiologická krize a vliv krizových opatření vlády na činnost správních orgánů .....</b>	<b>54</b>
<b>7</b>	<b>Závěr.....</b>	<b>60</b>
	<b>Přílohy .....</b>	<b>63</b>
	<b>Summary .....</b>	<b>73</b>
	<b>Seznam použitých pramenů .....</b>	<b>74</b>



# 1 Úvod

Veřejná správa v jejím institucionálním (organizačním), resp. formálním pojetí představuje činnost orgánů označených jako správní úřady<sup>1</sup>. Dle zcela nejabstraktnější definice veřejné správy v jejím pojetí funkčním, respektive materiálním se veřejnou správou rozumí činnost vykonávaná ve veřejném zájmu při řízení veřejných záležitostí. Setkat se lze s celou řadou dalších definic veřejné správy, ať už veřejné správy pojímané institucionálně či funkčně, s definicemi více či méně zdařilejšími, s definicemi příliš obecnými, ale naopak i příliš popisnými.<sup>2</sup> Každopádně z většiny z nich lze dovozovat, že fenoménu veřejné správy, který je – řečeno s trochou nadsázky a humoru – zcela nepochybně stejně tak multidimenzionální jako právo samo<sup>3</sup>, je inherentní nepřeborné množství různorodých správních procesů uskutečňovaných rozsáhlou organizační strukturou tvořenou zaměstnanci těchto úřadů. Těmito zaměstnanci jsou úředníci, *ergo* pouzí lidé, jimž je chybování bytostně vlastní, a je proto přirozené, že v rámci penza správních procesů, které se v rámci veřejné správy den co den uskutečňují, nastávají komplikace, nesprávnosti a nezákonnosti. Protože správní právo je odvětví, s kterým se běžný občan setkává v průběhu života zřejmě nejčastěji, je pravděpodobné, že mnozí z těch, kteří s úřady vešli v minulosti do kontaktu, již nesprávný úřední postup pocítili na vlastní kůži. Výjimkou nemusí být ani pasivita úředníků. Je-li tato pasivita zákonem nepředpokládaná, hovoříme o nezákonné nečinnosti správního orgánu, která nezřídka představuje neoprávněný zásah veřejné moci do subjektivních veřejných práv jednotlivce. Lze se setkat i s názorem, že častěji než konáním správní orgány zasahují do práv jednotlivce právě nekonáním.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Srov. např. HOETZEL, Jiří: *Československé správní právo*, 2. vydání, Melantrich, Praha 1937, str. 13 – 14

<sup>2</sup> HENDRYCH, Dušan a kol.: *Správní právo; obecná část*, 8. vydání, C. H. Beck, Praha 2012, str. 5 – 6

<sup>3</sup> Srov. dnes již legendární, mezi studenty právnických fakult v České republice notoricky známou, často ale i ironizovanou a mezi akademiky uznávanou i odmítanou definici práva Aleše Gerlocha, In GERLOCH, Aleš: *Teorie práva*, 6. vydání, Aleš Čeněk, Plzeň 2013, str. 21

„Právo jako multidimenzionální fenomén“ je nikoliv náhodou rovněž titulem knihy, která v roce 2020 vyšla při příležitosti životního jubilea Aleše Gerlocha (srov. ŽÁK KRZYŽANKOVÁ, Katarzyna; KÜHN, Zdeněk; BERAN Karel; MARŠÁLEK, Pavel; WINTR, Jan; ONDŘEJEK, Pavel a TRYZNA, Jan, *Právo jako multidimenzionální fenomén: pocta Aleši Gerlochovi k 65. narozeninám*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020)

<sup>4</sup> KADEČKA, Stanislav a kol. *Nečinnost ve veřejné správě*. Praha: Kancelář Veřejného ochránce práv a Wolters Kluwer, 2012, str. 9

V této diplomové práci se autor zevrubně zabývá právě problematikou nezákonné nečinnosti správních orgánů, přičemž pozornost věnuje zejména možnostem obrany, kterou adresátům veřejné správy čelícím pasivitě správních orgánů v současnosti nabízí jednak stávající správní řád v jeho aktuálním znění, tedy zákon č. 500/2004 Sb. (dále jen „správní řád“), jednak zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“). Cílem práce je poskytnout čtenářům ucelený obraz o tématu a odpovědět na různorodé otázky, jež mohou v souvislosti s ochranou proti nečinnosti správního orgánu vyvstat. Na nesčetné množství otázek týkajících se problematiky ochrany proti nečinnosti správního orgánu – ať již ochrany zajišťované na úrovni veřejné správy či v rámci správního soudnictví – již v minulosti odpověděly správní soudy a k mnohým otázkám se musel vyjadřovat i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu. Je tedy zřejmé, že výklad zákonné úpravy sám o sobě v praxi mnohdy činí potíže. Judikatura správních soudů, především pak Nejvyššího správního soudu, proto představuje hlavní zdroj, z něhož autor této práce čerpal.

Autor s ohledem na specifika doby, v níž se tématem této kvalifikační práce při jejím zpracovávání hlouběji zabýval, věnoval jednu z kapitol rovněž otázce, jak se do činnosti správních orgánů projevila stávající epidemiologická krize. Ta počínaje jarem 2020 výrazně ochromila život v naší zemi jako takový, což se do jisté míry odrazilo (a doposud odráží) též ve fungování úřadů.

Autor si téma práce zvolil s ohledem na jeho zálibu v odvětví správního práva, jakož i zálibu ve správním soudnictví, kterému se coby vystudovaný právník profesně věnuje. Tato práce reflektuje právní stav ke dni 31. 3. 2021.

## **2 Ústavněprávní základy práva na projednání věci v přiměřené lhůtě a vývoj ochrany proti nečinnosti správního orgánu v tuzemském právním řádu**

Už sama Listina základních práv a svobod (dále jen „Listina“), předpis nejvyšší právní síly českého právního řádu, ve svém čl. 38 odst. 2, tj. v hlavě páté nazvané „Právo na soudní a jinou právní ochranu“, deklaruje, že „[k]aždý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům.“ Rovněž

na poli mezinárodněprávním existuje garance projednání věci v přiměřené lhůtě v podobě čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Na základě tohoto ustanovení pak Evropský soud pro lidská práva<sup>5</sup> vychází z toho, že „*přiměřenost délky řízení musí být posouzena ve světle okolností konkrétního případu, s přihlédnutím ke kritériím zakotveným v judikatuře Evropského soudu, obzvláště ke složitosti věci, chování stěžovatele a chování příslušných orgánů, jakož i k tomu, co bylo ve sporu pro stěžovatele v sázce...*“<sup>6</sup> Ve sféře primárního práva Evropské unie pak také Listina základních práv Evropské unie, nad jejíž závazností pro Českou republiku mimochodem v minulosti dlouho visely otazníky<sup>7</sup>, deklaruje právo na rozhodnutí ze strany institucí a orgánů Evropské unie v přiměřené lhůtě v rámci „práva na dobrou správu“ (čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie).

Po dlouhá léta tuzemská právní úprava problematiku nečinnosti správních orgánů příliš účinně neřešila a zmíněné ústavní premise o projednání věci úřady bez zbytečných průtahů, respektive v přiměřené lhůtě se tak v zákonné úpravě v oblasti správního práva nedostávalo takřka žádné významné implementace, třebaže tehdy účinný správní řád, tedy zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen „starý správní řád“), na ni pamatoval v § 3 odst. 3, v němž bylo uvedeno, že „[s]právní orgány jsou povinny svědomitě a odpovědně se zabývat každou věcí, která je předmětem řízení, vyřídit ji včas a bez zbytečných průtahů a použít nejvhodnějších prostředků, které vedou ke správnému vyřízení věci...“ Kromě toho starý správní řád na případné nerespektování této povinnosti reflektoval ještě ve svém § 50, nicméně nejednalo se o ustanovení z hlediska jeho obsahu právě ideální. Naopak, praxe se zřejmě potýkala s jeho přílišnou stručností a nedostatečností, což byl ostatně problém celého někdejšího starého správního řádu. Ono ustanovení § 50 tohoto zákona pouze ukládalo správnímu orgánu, který by byl jinak oprávněn rozhodnout o odvolání, povinnost, aby v té které věci

---

<sup>5</sup> Např. *Frydlander proti Francii*, rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 27. 6. 2000, č. 30979/96; obdobně srov. též věci *Bořánková proti České republice*, rozsudek ze dne 7. 1. 2003, č. 41486/98, nebo *Becker proti Německu*, rozsudek ze dne 26. 9. 2002, č. 45448/99

<sup>6</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina.: *Ochrana před nečinností veřejné správy*, Linde Praha 2005, str. 201; potažmo KOLMAN, Petr. *Ochrana před nečinností ve správním řízení*. Právní rádce [online]. [cit. 2021-03-09]. Dostupné z: <https://pravnicradce.ihned.cz/c1-31790190-ochrana-pred-vecinnosti-ve-spravnim-rizeni>

<sup>7</sup> Srov např. FOREJTOVÁ, Monika. *Výjimky z Listiny základních práv EU pro ČR?* Právní prostor [online]. 10. 6. 2014 [cit. 2021-03-09]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/mezinarodni-a-evropske-pravo/vyjimky-z-listiny-zakladnich-prav-eu-pro-cr>

rozhodl sám, a to za příslušný správní orgán, který ve stanovené lhůtě nerozhodl nebo nezahájil řízení, ačkoliv ho zahájit měl. Jednalo se tak o atrakci věci nadřízeným správním úřadem v případě, kdy to povaha věci dovolovala a náprava nešla sjednat jinak. Z dikce § 50 starého správního řádu se sice tato atrakce mohla jevit jako oprávnění, avšak nadřízený orgán ji musel z důvodu jejího veřejnoprávního charakteru využít obligatorně vždy, kdy k tomu byly dány formální podmínky.<sup>8</sup> Šlo však o zcela jediné opatření spojené s nečinností správního orgánu v celém starém správním řádu.

Nicméně procesněprávní nedostatky se projevovaly nejen v rámci systému veřejné správy, ale rovněž v rovině soudní. Dotčené subjekty totiž neměly žádnou možnost se splnění povinnosti správních orgánů projednat věc v přiměřené lhůtě domáhat u obecných soudů, poněvadž správní soudnictví, tehdy upraveno v zákoně č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „občanský soudní řád.“), žádný nástroj sloužící k ochraně před případnou nečinností správního orgánu nenabízelo. Byl to Ústavní soud, jenž roli obecných soudů v této oblasti tehdy suploval, přičemž svoji příslušnost dovozoval právě z ústavně zaručeného práva na jednání bez zbytečných průtahů deklarovaného Listinou. Nečinnost veřejné správy přitom strážce ústavního pořádku pokládal za tzv. jiný zásah orgánu veřejné moci<sup>9</sup>, a tedy oprávněný důvod k podání i vyhovění ústavní stížnosti na základě čl. 87 odst. 1 písm. d) ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava“). V případě, že Ústavní soud pak takovéto porušení práva shledal, ukládal orgánům veřejné moci, aby v průtazích nepokračovaly a ve věci jednaly. Přitom se opíral mj. o čl. 36 odst. 1 Listiny, který zakládá právo každého domáhat se svých práv u soudu, ale i u jiného orgánu. Ústavní soud tak v minulosti káral například různá ministerstva, jež se průtahů ve správních řízeních dopouštěla.<sup>10</sup> Takovýto stav přetrvával až do konce roku 2002. Zásadní zlom nastal 27. června 2001, kdy právě Ústavní soud nálezem sp. zn. Pl. ÚS 16/99, vyhlášeným pod č. 276/2001 Sb., zrušil celou pátou část občanského soudního řádu, která správní soudnictví upravovala, přičemž zároveň konstatoval, že

---

<sup>8</sup> ONDRUŠ, Radek a kol.: *Správní řád; komentář*, 1. vydání, Linde Praha, a. s., Praha 2003, str. 451

<sup>9</sup> Srov. § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

<sup>10</sup> HENDRYCH, Dušan a kol.: *Správní právo; obecná část*, 8. vydání, C. H. Beck, Praha 2012, str. 681, respektive FRUMAROVÁ, Kateřina. *Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu*. Ministerstvo vnitra České republiky [online]. [cit. 2021-03-09]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zaloba-na-ochranu-proti-necinnosti-spravniho-organu.aspx>

*„současná úprava správního soudnictví vykazuje závažné ústavněprávní deficity, kdy především nejsou některé aktivity veřejné správy, stejně jako její případná nečinnost, pod kontrolou soudní moci vůbec“.* Prvním dnem následujícího roku vešel v účinnost soudní řád správní, v němž zákonodárce absenci nástroje ochrany proti nečinnosti, Ústavním soudem zkritizovanou, konečně napravil zavedením institutu žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu.

### **3 (Nezákonná) nečinnost správního orgánu, její příčiny a důsledky**

Jak již bylo výše naznačeno, z definic veřejné správy plyne především to, že je pro ni typická zejména činnost. Z toho lze usuzovat, že nečinnost veřejné správy představuje obecně vzato stav nežádoucí. To se však samozřejmě netýká situací, kdy právní úprava s nečinností správního orgánu výslovně počítá. Potom tedy nečinnost správního orgánu představovat protiprávní stav nutně nemusí. V některých případech je totiž správním orgánům poskytnut volný prostor pro uvážení, zda konat budou, či nikoliv. V takovém případě je nekonání správního orgánu projevem jeho diskrece.

Některé předpisy veřejného práva stanoví, že osoba, která chce vykonávat určitou činnost, musí o této činnosti nejprve vyrozumět správní orgán. Ten má za úkol věc posoudit zejména z hlediska veřejného zájmu. Zájemci poté sdělí, zda k činnosti má, nebo nemá námitky. „Mlčení“ správního orgánu po uplynutí zákonem stanovené lhůty má stejné právní účinky, jako kdyby souhlas se záměrem, a tedy absenci námitek vyslovil výslovně. Příkladem lze zmínit zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů, dle jehož § 8 odst. 5 věty první platí, že *„[n]ebylo-li zmocněnci přípravného výboru do 40 dnů od zahájení řízení doručeno rozhodnutí ministerstva o odmítnutí registrace, sdružení vznikne dnem následujícím po uplynutí této lhůty; tento den je dnem registrace.“* Zmínit lze též § 8 odst. 4 zákona větu první č. 424/1991 Sb., o sdružování občanů v politických stranách a politických hnutí, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého *„[n]ebylo-li zmocněnci přípravného výboru do 30 dnů od zahájení řízení o registraci doručeno rozhodnutí ministerstva o odmítnutí registrace, strana a hnutí vzniknou dnem následujícím po uplynutí této lhůty; tento den je dnem registrace.“* Shora citované úpravy nezakládají domněnku nebo fikci nějakého stanoviska správního úřadu. Pouze stanoví, že

správní úřad může veřejnoprávní námitky uplatnit s právní relevancí pouze v určené lhůtě. Pokud tyto námitky v této lhůtě uplatněny nejsou, oprávnění vzniká *ex lege* bez ohledu na to, zda je inkriminovaná činnost v souladu s veřejným zájmem, anebo naopak v rozporu s ním.<sup>11</sup>

Dalším z případů, kdy se o nezákonnou nečinnost nejedná, ačkoliv by se to tak *prima facie* jevit mohlo, je tzv. fikce pozitivního nebo negativního rozhodnutí. V případě fikce pozitivní, která je v našem právním řádu zakotvena v několika zákonech z oblasti zvláštního práva správního, je konstrukce taková, že pokud není ve stanovené lhůtě správním orgánem vydáno rozhodnutí, platí, že návrhu, popřípadě žádosti navrhovatele bylo v plném rozsahu vyhověno. Tato konstrukce představuje velice účinný prostředek ochrany proti nečinnosti, neboť pokud příslušný správní orgán o návrhu nerozhodl v poskytnuté lhůtě, pak je navrhovateli přiznáno takové postavení a taková práva, které návrhem požadoval přiznat. Je třeba podotknout, že za takovýmto „jednáním“ se skrývá jisté nebezpečí pro veřejný zájem, neboť k „mlčení“ správního orgánu, a tedy implicitnímu souhlasu může snadno dojít i v takových případech, kdy by měl orgán veřejné správy návrh, popřípadě žádost s přihlédnutím k veřejnému zájmu jednoznačně zamítnout.<sup>12</sup>

Zákonodárce zakotvil fikci pozitivního rozhodnutí např. v § 16 odst. 3<sup>13</sup> a § 18 odst. 4<sup>14</sup> zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů či v § 8 odst. 5 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů<sup>15</sup>. Jako ukázkový příklad lze uvést dále též zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, v němž zákonodárce zakotvil fikci pozitivního rozhodnutí pod § 21 odst. 3, § 28 odst. 4 a § 29 odst. 4.

---

<sup>11</sup> HENDRYCH, Dušan a kol.: *Správní právo; obecná část*, 8. vydání, C. H. Beck, Praha 2012, str. 678 – 679

<sup>12</sup> HENDRYCH, Dušan a kol.: *Správní právo; obecná část*, 8. vydání, C. H. Beck, Praha 2012, str. 679

<sup>13</sup> „Nevydá-li Úřad rozhodnutí o návrhu na povolení spojení ve lhůtě podle odstavce 2 anebo účastníkům řízení písemně nesdělí, že z důvodů podle odstavce 2 pokračuje v řízení, platí, že uplynutím této lhůty Úřad spojení povolil.“

<sup>14</sup> „O návrhu na povolení výjimky podle odstavce 3 Úřad rozhodne neprodleně, nejpozději do 30 dnů po jeho obdržení. (...). Nevydá-li Úřad v této lhůtě rozhodnutí, platí, že výjimka byla povolena. (...).“

<sup>15</sup> „Nebylo-li zmocněnci přípravného výboru do 40 dnů od zahájení řízení doručeno rozhodnutí ministerstva o odmítnutí registrace, sdružení vznikne dnem následujícím po uplynutí této lhůty; tento den je dnem registrace. (...).“

Pravým opakem fikce pozitivní je logicky fikce negativní, která s nekonáním veřejné správy pojí stejné účinky, jako kdyby došlo k výslovnému zamítnutí návrhu.<sup>16</sup> Negativní fikce v českém správním právu tradici nemá, což podle názoru autora práce rozhodně není na újmu adresátů veřejné správy. Naopak. Pokud by správní orgány měly možnost fikci negativního rozhodnutí uplatňovat, s nemalou pravděpodobností by tento instrument začal být správními orgány zneužíván. Správní orgány, které bývají nejrůznějšími návrhy a žádostmi často zcela zahlceny, by mnohá podání subjektů zcela cíleně ignorovaly, čímž by *de facto* docházelo k jakési skryté nečinnosti, proti níž by však nástroje ochrany proti nečinnosti byly nepoužitelné a bezmocné. V případě fikce negativního rozhodnutí samozřejmě nepřichází v úvahu ani podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 a násl. s. ř. s. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 11. 2007, č. j. 1 Ans 5/2007 - 195, konkrétně uvedl, že „[u]stanovení věty druhé § 79 odst. 1 s. ř. s. vylučuje žalobní legitimaci v případech, kdy sice správní orgán ve skutečnosti požadované rozhodnutí nevydal, avšak v důsledku splnění podmínek stanovených zvláštním zákonem vznikla fikce, že rozhodnutí o určitém obsahu bylo vydáno. V takových případech není založena pravomoc soudu poskytovat ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle dílu druhého hlavy druhé části třetí soudního řádu správního a soud se žalobou nemůže meritorně zabývat. Chybí tak základní podmínka řízení, za které soud může jednat a rozhodovat ve věci.“ V daném případě soud rozhodoval ve věci týkající poskytování informací dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“), který správními orgánům umožňoval „vydávat“ fiktivní negativní rozhodnutí až do novely zákona, která nabyla účinnosti dne 8. 3. 2006. Nyní tento zákon již fikci negativního rozhodnutí nezakotvuje.

Na druhou stranu samozřejmě navrhovatel, který byl „adresátem“ fiktivního rozhodnutí o neposkytnutí informací, nebyl zbaven možnosti bránit se proti fiktivnímu rozhodnutí žalobou proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. soudního řádu správního. Problémem však bylo to, že dle judikatury správních soudů bylo takovéto fiktivní negativní rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, což samozřejmě zakládalo důvod pro jeho zrušení soudem. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2003,

---

<sup>16</sup> HENDRYCH, Dušan a kol.: *Správní právo; obecná část*, 8. vydání, C. H. Beck, Praha 2012, str. 680

č. j. 6 A 25/2000 - 40, publ. pod č. 207/2004 Sb. NSS, uvedl, že „[r]ozhodnutí, jehož vydání je nastoleno právní fikcí, je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Jednou z nezbytných náležitostí správního rozhodnutí je jeho řádné odůvodnění (§ 47 odst. 1 správního řádu). Vzhledem k tomu, že rozhodnutí o rozkladu bylo vydáno na základě právní fikce, ač ve skutečnosti vydáno nebylo, logicky postrádá náležité odůvodnění. Nejde tedy o případ, kdy by rozhodnutí bylo zrušováno pro nezákonnost, nýbrž pro vady řízení, jež spočívají v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů rozhodnutí. Tento základní požadavek stanovený procesními předpisy nelze prominout ani tam, kde zákon spojuje s nečinností správního orgánu fikci negativního rozhodnutí.“ Zvláštností již neplatné úpravy zákona o svobodném přístupu k informacím bylo to, že fikci negativního rozhodnutí mohl uplatnit i nadřízený správní orgán při rozhodování o řádném opravném prostředku. Pokud tedy tento nadřízený správní orgán ve lhůtě 15 dní o řádném opravném prostředku nerozhodl, platilo, že se podané odvolání, popř. rozklad zamítá a napadené odvolání potvrzuje. Nepřezkoumatelnost tohoto fiktivního rozhodnutí dovodil Nejvyšší správní soud např. i v rozsudku ze dne 15. 1. 2004, č. j. 6 A 11/2002 - 26, v němž uvedl: „V takovém případě je sice zřejmé, že podaný rozklad byl zamítnut, ale nelze již dovodit, jaké důvody vedly žalovaného k odepření informací. Vzhledem k tomu, že existence napadeného rozhodnutí je vázána zákonnou fikcí jeho vydání, nemůže obsahovat odůvodnění, v němž správní orgán v souladu s ustanovením § 47 odst. 3 [starého správního řádu] je povinen uvést, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě kterých rozhodoval. V daném případě by tak soud musel nahrazovat činnost správního orgánu a dovozovat, na základě jakých skutkových a právních závěrů mohly být námitky uplatněné v rozkladu shledány neopodstatněnými, popř. jaké důvody mohly vést k vydání negativního rozhodnutí, což je nepřípustné.“

V současné době se s fikcí negativního rozhodnutí lze v našem právním řádu setkat patrně jen v zákoně č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, a to konkrétně v § 9 odst. 3, v němž zákonodárce lapidárně stanovil: „Jestliže povinný subjekt ve stanovené lhůtě neposkytl informace či nevydal rozhodnutí, má se za to, že rozhodl informace odepřít.“



Co se tedy (nezákonnou) nečinností vlastně rozumí? Nezákonná nečinnost správního orgánu svoji zákonnou definici nemá. Pokusila se však o ni v odborné literatuře poměrně úspěšně například Skulová, která nečinnost popsala jako „[n]edostatek aktivit v těch případech, ve kterých měl správní orgán realizovat příslušnou zákonem předvídanou formu činnosti, resp. uplatnit stanovené postupy, přičemž mnohdy s právem předvídanými formalizovanými výsledky, často ve stanovené lhůtě, jež rovněž navozuje stav nezákonného a nesprávného výkonu veřejné správy.<sup>17</sup> O nezákonnou nečinnost jde tedy tehdy, pokud správní orgán nekoná, ačkoli konat má. Tedy tam, kde je dána primární právní povinnost konat, přičemž tato povinnost je ze strany správního orgánu porušována.

Co však bývá příčinou toho, že k nečinnosti veřejné správy skutečně nezdědkakdy dochází? Mohou to být praktické problémy v podobě nevyhovujícího personálního zabezpečení, ať už se jedná o nedostatek pracovníků nebo o přítomnost pracovníků nekvalifikovaných.<sup>18</sup> Příčinou může být nedostatek financí, nedokonalá legislativa, nevhodná vnitřní organizace správního orgánu. Výjimkou nemusí ale být příčiny čistě subjektivní, tedy takové příčiny, jejichž původcem je jednotlivec. Příčinou v takovém případě může být laxnost úřední osoby, neznalost práva<sup>19</sup> či nezkušenost. Výjimkou nemusí být ani nečinnost úmyslná.

Ať už je příčinou nezákonné nečinnosti správního orgánu cokoliv, ať už je důsledkem subjektivních či objektivních příčin, jedná se o stav nepřipustný, neboť jím dochází k narušení ústavních principů. Ústavní soud k tomu uvedl, že státním orgánům nemohou být trpěny ani technicko-organizační problémy, pokud s sebou přináší porušení základních ústavních práv.<sup>20</sup>

Důsledkem nezákonné nečinnosti správního orgánu je tedy často neoprávněný a nezákonný zásah<sup>21</sup> orgánu veřejné moci do ústavně zaručených práv a svobod. Další aspekt nezákonné nečinnosti má rozměry v podobě narušování principů důvěryhodnosti a spolehlivosti veřejné správy, případně

---

<sup>17</sup> SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, str. 245

<sup>18</sup> HENDRYCH, Dušan a kol.: *Správní právo; obecná část*, 8. vydání, C. H. Beck, Praha 2012, str. 677

<sup>19</sup> KADEČKA, Stanislav a kol. *Nečinnost ve veřejné správě*. Praha: Kancelář Veřejného ochránce práv a Wolters Kluwer, 2012, str. 93

<sup>20</sup> Srov. nález Ústavního soudu ze dne 16. 1. 2004, sp. zn. I. ÚS 600/03

<sup>21</sup> Srov. nález Ústavního soudu ze dne 5. 11. 1996, sp. zn. I. ÚS 5/96

i zásady ochrany práv nabytých v dobré víře. Dochází taktéž k nerespektování zásady jednání ve veřejném zájmu, neboť výkon veřejné správy se neprojeví tam, kde by podle příslušných právních úprav uplatněn být měl.<sup>22</sup>

Nezákonnou nečinnost je také zapotřebí považovat za „nesprávný úřední postup“ ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Překročení závazných lhůt stanovených zákonem nebo jiným právním předpisem tak je předpokladem odpovědnosti za škodu dle citovaného zákona.<sup>23</sup>

## 4 Ochrana proti nečinnosti správního orgánu v rámci systému veřejné správy

V úvodu práce zmiňovaná soudní ochrana proti nečinnosti je koncipována jako subsidiární vzhledem k ochraně, jíž poskytují správní orgány. To znamená, že subjekt, jehož práva byla nečinností správního orgánu poškozena nebo ohrožena, se ochrany musí domáhat nejprve v rámci systému veřejné správy, tj. musí před správními orgány bezvýsledně vyčerpat všechny prostředky, které mu příslušný procesní předpis stanoví. Teprve nedosáhne-li nápravy tímto způsobem, otevírá se mu cesta ke správnímu soudu. Nutným předpokladem úspěšné správní žaloby je tedy bezvýsledné vyčerpání prostředků, které příslušný procesní předpis stanoví k ochraně žalobce proti nečinnosti správního orgánu. Uplatnění těchto prostředků, respektive nástrojů představuje předstupeň pro poskytnutí ochrany před nečinností ve správním soudnictví.

Zmiňované nástroje ochrany, které lze uplatnit v rámci systému veřejné správy, nabízí samozřejmě především obecný procesní předpis správního práva procesního, kterým je správní řád. Ten opatření proti nečinnosti upravuje v § 80. Zkoumání nástrojů ochrany proti nečinnosti správního orgánu konstituovaných ve správním řádu je (vedle ochrany poskytované správními soudy) předmětem této práce. Podrobně se této problematice autor věnuje na stranách následujících. Zapotřebí je však uvést to, že správní řád není jediným předpisem upravujícím

---

<sup>22</sup> SKULOVÁ, Soňa.: *Správní řád; ochrana před nečinností*, kap.: *pojmem nečinnost; ústavněprávní a mezinárodněprávní východiska ochrany před nečinností*, Meritum, ASPI ID: MER019201CZ, potažmo KOLMAN, Petr. *Ochrana před nečinností ve správním řízení*. Právní rádce [online]. [cit. 2021-03-09]. Dostupné z: <https://pravnicaradce.ihned.cz/c1-31790190-ochrana-pred-necinnosti-ve-spravnim-rizeni>

<sup>23</sup> HENDRYCH, Dušan a kol.: *Správní právo; obecná část*, 8. vydání, C. H. Beck, Praha 2012, str. 682

postup správních orgánů při uskutečňování správních procesů, ve kterém jsou nástroje ochrany proti nečinnosti správního orgánu zakotveny. Vzhledem k tomu, že zkoumání nástrojů ochrany proti nečinnosti dle jiných právních předpisů není těžištěm této práce, níže autor příslušné zákony a v nich stanovená opatření proti nečinnosti připomíná jen ve stručnosti.

#### **4.1 Ochrana proti nečinnosti správního orgánu v daňovém řádu a v zákoně o svobodném přístupu k informacím**

Úpravu ochrany proti nečinnosti správního orgánu obsahuje zejména zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“), a to v § 38. Skutečnost, že zákonodárce vělenil rovněž do daňového řádu ustanovení týkající se nečinnosti správního orgánu a možností jejího řešení, je zcela logická a je odrazem toho, že správní orgány postupující dle daňového řádu nemohou správní řád subsidiárně užít (srov. § 262 daňového řádu).

Dle § 38 daňového řádu platí, že „[o]soba zúčastněná na správě daní je oprávněna dát podnět nejbližše nadřízenému správci daně v případě, že správce daně nepostupuje v řízení bez zbytečných průtahů, protože

- a) marně uplynula zákonem stanovená lhůta, v níž měl správce daně provést úkon,
- b) neprovedl úkon ve lhůtě, která je pro provedení takového úkonu při správě daní obvyklá, nebo
- c) nevydal rozhodnutí bezodkladně poté, co došlo k shromáždění podkladů potřebných pro rozhodnutí.“

Podnět nadřízený správce daně prověří, a jestliže zjistí, že je důvodný, ve lhůtě 30 dnů od obdržení podnětu přikáže správci daně, aby zjednal nápravu. Pokud ani v takto stanovené lhůtě správce daně nápravu nezjedná, pak nápravu zjedná sám nadřízený správce daně. Ten potom o této skutečnosti vyrozumí osobu, která podnět podala. Neshledá-li nejbližše nadřízený správce daně podnět důvodným, odloží jej a osobu, která podala podnět, o tom vyrozumí do 30 dnů s uvedením důvodů.

Zvláštní právní úpravu ochrany proti nečinnosti správního orgánu zakotvuje též § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím. Ustanovení § 16a odst. 1 písm. b) tohoto zákona slouží jako nástroj ochrany před úplnou nečinností povinného subjektu, tj. v situacích, v nichž povinný subjekt na podanou žádost o poskytnutí informace ve stanovené lhůtě vůbec nereaguje. Stížností dle

§ 16a odst. 1 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím se lze domáhat ochrany i v případě žadatelem namítaného nedostatečného (neúplného) vyřízení žádosti, tedy v situaci, v níž mezi žadatelem a povinným subjektem vznikne spor o to, zda povinný subjekt žádost vyřídil v plném rozsahu. V tomto případě tedy jde vlastně o nesouhlas s poskytnutými informacemi.<sup>24</sup> Stížnost se podává u povinného subjektu, který má následně možnost stížnost vyřídít sám ve lhůtě 7 dnů ode dne, kdy mu tato došla, a stížnosti zcela vyhovět poskytnutím požadované informace. Povinný subjekt má též možnost v této lhůtě vydat rozhodnutí o odmítnutí, proti němuž může následně žadatel o informaci brojit odvoláním dle § 16 zákona o svobodném přístupu k informacím. Pokud však takový postup povinný subjekt nezvolí, musí stížnost předat nadřízenému správnímu orgánu k přezkoumání, který v zákonné lhůtě 15 dnů stížnost vyřídí.

Nadřízený orgán při rozhodování o stížnosti přezkoumá postup povinného subjektu a rozhodne tak (pro účely této práce zjednodušeně shrnuto), že:

- a) postup povinného subjektu potvrdí,
- b) povinnému subjektu přikáže, aby ve stanovené lhůtě žádost vyřídil
- c) usnesením věc převezme a informaci poskytne sám nebo vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti;

V minulosti nebyla otázka, zda je rozhodnutí o stížnosti podle § 16a odst. 6 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím (tj. potvrzení postupu povinného subjektu nadřízeným orgánem) rozhodnutím, proti němuž se lze bránit žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s., anebo zda je v případě negativního vyřízení této stížnosti třeba podat ke správnímu soudu nečinnostní žalobu dle § 79 a násl. s. ř. s., zcela vyjasněná. Rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu nebyla v dané otázce jednotná, proto se věcí zabýval rozšířený senát soudu. Ten uvedl následující: „*Potvrzení postupu povinného subjektu dle § 16a odst. 6 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, vydané na základě stížnosti dle § 16a odst. 1 písm. b) téhož zákona není rozhodnutím o žádosti o poskytnutí informace; žadatel o informaci se může bránit vůči povinnému subjektu nečinnostní žalobou podle § 79 odst. 1 s. ř. s.*“ (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2018, č. j. 5 As 18/2017 - 40, publ. pod č. 3847/2019 Sb. NSS).

---

<sup>24</sup> FUREK, Adam. *Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář*, C. H. Beck, Praha 2016, komentář k § 16a

## **4.2 Ochrana proti nečinnosti správního orgánu ve správním řádu**

Na úvod této kapitoly považuje autor za vhodné připomenout to, že správní řád jakožto obecný právní předpis správního práva procesního upravuje nejen postup správních orgánů při vedení správních řízení, nýbrž i postupy, jimiž jsou správní orgány povinny se řídit v rámci uskutečňování jiných správních procesů. To je rozdíl oproti starému správnímu řádu, jenž upravoval pouze vedení správních řízení, což se ostatně odrazovalo i do samotného názvu tohoto již neplatného předpisu. Správní řád (nový) upravuje kromě pravidel pro vedení správních řízení také postupy správních orgánů při vydávání tzv. jiných správních úkonů, při uzavírání veřejnoprávních smluv, při vydávání opatření obecné povahy či při vyřizování stížností. Podstatné je přitom to, že vzhledem k vzájemné provázanosti jednotlivých částí správního řádu lze nástroje ochrany proti nečinnosti upravené v § 80 správního řádu aplikovat nejen ve správním řízení, ale i v rámci těch správních procesů uskutečňovaných správními orgány, jež se do definice správního řízení<sup>25</sup> nevejdou.

Předně je v této souvislosti zapotřebí uvést, že § 6 odst. 1 správního řádu, jenž na ustanovení upravující opatření proti nečinnosti správního orgánu odkazuje, je jedním z úvodních ustanovení zařazených do části první hlavy druhé správního řádu, kde zákonodárce upravuje základní zásady činnosti správních orgánů. Zákonodárce v § 6 odst. 1 správního řádu konkrétně stanovil, že „[s]právní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. Nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80).“

Ustanovení § 80 správního řádu se tedy *largo sensu* použije na jakýkoliv postupy a úkony správních orgánů, na které se vztahuje správní řád (srov. § 1 odst. 1 správního řádu), přestože § 80 samotný je součástí části druhé správního řádu, která upravuje obecná ustanovení o správním řízení. Nástroje zakotvené v předmětném ustanovení jsou aplikovatelné na jakýkoliv proces ve veřejné

---

<sup>25</sup> Dle § 9 správního řádu je správní řízení postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.

správě, a nemusí tedy nutně jít výhradně jen o řízení.<sup>26</sup> Opatření proti nečinnosti ve správním řádu upravená nicméně nelze uplatňovat vůči nevydání usnesení, tj. rozhodnutí ve věcech vedení řízení.<sup>27</sup>

Nadto je zapotřebí uvést, že kromě odkazu v § 6 odst. 1 správního řádu správní řád obsahuje další ustanovení, na jejichž základě lze rovněž vyvozovat, že opatření proti nečinnosti upravená v § 80 správního řádu lze „obdobně“ použít v rámci jiných správních procesů. Možnost uplatnit tato opatření při vydávání vyjádření, osvědčení či sdělení tak lze dovozovat z § 154 správního řádu, při procesu směřujícím k uzavření veřejnoprávní smlouvy z § 170 správního řádu a v rámci procesu, jehož výsledkem je přijetí opatření obecné povahy, z § 174 správního řádu. Konečně je zapotřebí zmínit též ustanovení § 177 odst. 1 správního řádu, který umožňuje uplatnit opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu v těch případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám žádné nástroje směřující k nápravě stavu způsobeného nečinností správního orgánu nenabízí.

#### 4.2.1 Lhůty pro vydání rozhodnutí

Nečiní-li tedy správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, je důvod pro aplikaci opatření proti nečinnosti zavdán. Kde však tyto lhůty hledat?

Co se týče obecné právní úpravy lhůt pro vydání rozhodnutí (mluvíme-li tedy výhradně o správním řízení, jehož je rozhodnutí výsledným produktem), upravuje tyto správní řád v § 71. Vedle tohoto obecného ustanovení však samozřejmě platí, že pro zvláštní druhy řízení mohou být lhůty odchylně stanoveny příslušným *lex specialis*.<sup>28</sup> Jako příklad lze uvést třeba zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Tento zákon (po řadě novel mimochodem značně nepřehledný) v § 169t stanoví celou řadu lhůt pro vydání rozhodnutí. Např. dle § 169t odst. 1 zákona o pobytu cizinců platí, že „[o] žádosti o udělení krátkodobého víza rodinnému příslušníkovi občana

---

<sup>26</sup> VEDRAL, Josef a kol.: *Správní řád, komentář*, 2. vydání, nakl. RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, Praha 2012, str. 641

<sup>27</sup> JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára.; BOHADLO, David.: *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, komentář k § 80

<sup>28</sup> SKULOVÁ, Soňa a kol.: *Správní právo procesní*, 1. vydání, Aleš Čeněk, Plzeň 2008, str. 249

*Evropské unie, který sám není občanem Evropské unie, rozhodne zastupitelský úřad ve lhůtě do 14 dnů ode dne podání žádosti.“ Dle § 169 odst. 2 téhož zákona potom platí, že „[o] žádosti o udělení dlouhodobého víza ministerstvo rozhodne ve lhůtě do 90 dnů ode dne podání žádosti, ve zvlášť složitých případech ve lhůtě do 120 dnů ode dne podání žádosti.“ Velmi dlouhou lhůtu pro vydání rozhodnutí stanoví zákon o pobytu cizinců, rozhoduje-li správní orgán (Ministerstvo vnitra) o žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území. V takovém případě lhůta činí dokonce 270 dní ode dne podání žádosti [srov. § 169t odst. 6 písm. a) bod 6 zákona o pobytu cizinců]. Naproti tomu dle § 169t odst. 11 platí, že „[r]ozhodnutí o správním vyhoštění policie vydá ve lhůtě do 7 dnů ode dne zahájení řízení.“ Zákon o pobytu cizinců autor uvedl příkladem, nicméně zákonů z oblasti zvláštního práva správního obsahujících odchylně stanovené lhůty pro vydání rozhodnutí je v našem právním řádu samozřejmě celá řada.*

Z § 71 odst. 1 správního řádu, tj. obecného ustanovení univerzálně použitelného napříč zvláštním právem správním, plyne, že správní orgán je povinen vydat rozhodnutí **bez zbytečného odkladu**. Teprve není-li to možné, § 71 odst. 3 správního řádu stanoví pro vydání rozhodnutí **lhůtu 30 dnů** od zahájení řízení. K této lhůtě je však možné připočítat **až dalších 30 dnů**, *jestliže je zapotřebí nařídit ústní jednání nebo místní šetření, je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo jde-li o zvlášť složitý případ*, [§ 71 odst. 3 písm. a) správního řádu], nebo dobu **nutnou k provedení dožádání podle § 13 odst. 3 správního řádu, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny** [§ 71 odst. 3 písm. b) správního řádu]. Z povahy věci je tedy možné o správním orgánu hovořit jako o nečinném i před uplynutím 30denní lhůty k vydání rozhodnutí, pokud mu nic nebránilo rozhodnout ve věci bezodkladně. Překročení lhůt dle § 71 odst. 3 správního řádu (lhostejno, zda lhůt „základních“ či lhůt prodloužených) je nutno vyložit jako nečinnost správního orgánu.<sup>29</sup>

Pravidlem také je, že nedodržení lhůt se nemůže dovolávat ten účastník, který toto nedodržení způsobil. Pokud tedy má na nečinnosti správního orgánu přímý podíl i účastník řízení, nemůže úspěšně opatření proti nečinnosti správního

---

<sup>29</sup> POTĚŠIL, Lukáš; HEJČ, David; RIGEL, Filip; MAREK, David.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, komentář k § 80

orgánu uplatnit. K tomu Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 12. 2012, č. j. 2 Ans 14/2012 - 41, publ. pod č. 2875/2013 Sb. NSS, uvedl, že „[n]ečinnost je objektivně existující stav, kdy v zákonem předepsaných lhůtách nedošlo k provedení příslušných procesních úkonů. Ne každá nečinnost je však přičitatelná správnímu orgánu. Ustanovení § 71 odst. 5 správního řádu z roku 2004 (dnes § 71 odst. 4 správního řádu – poznámka autora) představuje materiální hledisko posouzení takového stavu; má-li zjištěná nečinnost svůj původ ve způsobu, jakým vystupuje v řízení jeho účastník, nejde o nečinnost správního orgánu a nelze se proti ní dovolávat ochrany. Posouzení, zda nejde o takovou situaci, přísluší i správnímu soudu v rámci posouzení důvodnosti žaloby podané dle § 79 a násl. s. ř. s.“

U jiných forem správních procesů, než je řízení, tedy např. mluvíme-li o úkonech v podobě vydání osvědčení nebo ověření, zde může existovat zvláštní zákon, který lhůty upravuje. Pokud žádný takový neexistuje, použije se v případě vydávání osvědčení či sdělení ustanovení části čtvrté správního řádu (§ 155 odst. 2), které vyžaduje, aby správní orgán v rámci takového procesu provedl požadovaný úkon „bez dalšího“. To si pravděpodobně můžeme vykládat jako provedení úkonu bez zbytečných či neodůvodněných průtahů. Obecně tedy lze říci, že tam, kde žádná lhůta stanovena není a správní orgán je povinen uplatnit svoji pravomoc, musí tento jednat vždy ve lhůtě **přiměřené**, přičemž právě ona přiměřenost je v podstatě pojmem právně neurčitým a podle Ústavního soudu též pojmem subjektivním, jehož náplň se může lišit podle povahy každého individuálního případu. Přiměřenost u jednotlivých konkrétních druhů činnosti je tedy otázkou správní praxe a judikatury.<sup>30</sup>

Z hlediska posuzování běhu lhůt ve správním řízení je zásadní dále ustanovení § 65 odst. 1 správního řádu. Z tohoto ustanovení vyplývá, že po dobu přerušení řízení lhůty týkající se provádění úkonů v řízení neběží. Proto je-li řízení přerušeno, mohlo by se *prima facie* jevit, že správní orgán nečinný není. To však neplatí absolutně. Aby totiž po dobu přerušení řízení lhůty neběžely a nezákonná nečinnost nenastala, musí být přerušení důvodné a důvody přerušení musí stále trvat. Důvody přerušení řízení správní řád stanoví v § 64 odst. 1 až 4. Přerušení řízení, které není opřeno o zákonem předvídaný důvod, nemá na běh lhůt v daném řízení vliv, a lhůta tedy i při existenci rozhodnutí (usnesení)

---

<sup>30</sup> SKULOVÁ, Soňa. a kol.: *Správní právo procesní*, 1. vydání, Aleš Čeněk, Plzeň 2008, str. 249



o přerušení stále plyne. Proto se může účastník, který má za to, že řízení je přerušeno nedůvodně, a který se domáhá vydání rozhodnutí po vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti správního orgánu, obrátit na správní soud podáním nečinnostní žaloby. Soud se následně v rámci věcného posouzení žaloby bude zpravidla zabývat také během lhůty k vydání správního rozhodnutí, a tudíž přezkoumá i důvodnost přerušení. Soud tak posoudí, zda k přerušení řízení „došlo věcně důvodně a po rozumu zákona (a správní orgán tedy nečinný není), anebo zda přerušení řízení je nedůvodné nebo účelové a správní orgán je užil jen jako jakýsi procesní paraván, který má zastříť porušování povinnosti ‚vyřizovat věci bez zbytečných průtahů‘ (§ 6 odst. 1 spr. řádu)” (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 7 Ans 10/2012 - 46, publ. pod. č. 3013/2014 Sb. NSS). Tento závěr přijatý rozšířeným senátem jmenovaného soudu je naprosto správný, protože pokud by soudy neměly možnost důvodnost přerušení řízení v rámci řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu přezkoumávat a automaticky by byl běh lhůty k vydání rozhodnutí v takových případech považován za pozastavený, adresát veřejné správy by v případě bezdůvodně přerušovaných řízení zůstal bez možnosti soudní ochrany. Současně pak platí to, že aby přerušení řízení běh lhůty skutečně stavělo, musí být tato lhůta pro vydání rozhodnutí v době přerušení řízení stále zachována.<sup>31</sup>

Dojde-li v rámci správního řízení k nedodržení lhůt výše předestřených, nebo nečiní-li správní orgán úkony ve lhůtě přiměřené (tam, kde lhůta není stanovena), dochází většinou *ipso facto* k naplnění skutkové podstaty nezákonné nečinnosti a v úvahu připadá řešení dle § 80 správního řádu, který poskytuje nástroje, jejichž aplikace může vést k úspěšnému zjednání nápravy.

## **4.2.2 Možnosti použití opatření proti nečinnosti dle správního řádu (§ 80 správního řádu)**

### **4.2.2.1 Nevydání rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě (§ 80 odst. 1 správního řádu)**

Nadřízený správní orgán učiní z moci úřední (obligatorně) opatření proti nečinnosti, jakmile se dozví o tom, že příslušný orgán v dané věci nerozhodl v zákonné lhůtě. Jde tedy o případ, kdy k průtahům dochází v aktuálně běžícím,

---

<sup>31</sup> KÜHN, Zdeněk; KOCOUREK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, komentář k § 81 s. ř. s

tedy již zahájeném a dosud neukončeném řízení. Přestože toto ustanovení pojednává o „nerozhodnutí“, bylo již výše uvedeno, že ustanovení § 80 správního řádu se vztahuje na jakýkoliv proces ve veřejné správě. To znamená, že nadřízený správní orgán toto opatření učiní i tehdy, pokud příslušný správní orgán nevydá např. osvědčení ve lhůtě podle zvláštního zákona nebo obecně nekoná v přiměřené lhůtě. Nadřízený správní orgán se o nevydání rozhodnutí v zákonem stanovené či přiměřené lhůtě může dozvědět zejména při kontrolní činnosti nebo třeba na základě oznámení podřízeného správního orgánu či z podnětu dotčené osoby.<sup>32</sup>

#### 4.2.2.2 Nezahájení řízení zahajovaného z moci úřední (§ 80 odst. 2 správního řádu)

Nadřízený správní orgán musí dále učinit opatření proti nečinnosti i tehdy, pokud se dozví o tom, že příslušný správní orgán nezahájil řízení ve lhůtě 30 dnů od té doby, co se dozvěděl, že existují skutečnosti odůvodňující zahájení řízení z **moci úřední**. Citované ustanovení je projevem plného uplatnění zásady oficiality. K zahájení řízení je totiž příslušný správní orgán **úředně povinen**; neexistuje zde tedy žádná diskreční pravomoc správního orgánu, zda opatření učinit, či nikoliv, neboť v takovém případě by bylo obtížné nezákonnou nečinnost vůbec konstatovat.<sup>33</sup> Je zřejmé, že tohoto ustanovení nemůže aktivně využít účastník řízení, neboť žádný účastník v případě nezahájeného řízení vlastně zatím ani neexistuje. Kdokoliv, tzn. i případný budoucí účastník, však může podat podnět k nadřízenému orgánu, kterým mu bude oznámeno, že podřízený orgán nekoná, ačkoliv by konat měl.<sup>34</sup> Dle § 42 správního řádu je správní orgán povinen podněty k zahájení řízení přijímat z moci úřední. Od nečinnosti, která spočívá v nevydání rozhodnutí ve správním řízení (tedy od případu, na který „myslí“ § 80 odst. 1 správního řádu) se nečinnost dle § 80 odst. 2 správního řádu liší tím, že není osoby, která by se z důvodu nezahájení řízení mohla následně domáhat soudní ochrany podáním žaloby proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 s. ř. s. Ochrany proti nečinnosti správního orgánu se nelze v soudním řízení domáhat,

<sup>32</sup> JEMELKA, Luboš; PONĎĚLÍČKOVÁ, Klára.; BOHADLO, David.: *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, komentář k § 80

<sup>33</sup> SKULOVÁ, Soňa. a kol.: *Správní právo procesní*, 1. vydání, Aleš Čeněk, Plzeň 2008, str. 256

<sup>34</sup> KOLMAN, Petr. *Ochrana před nečinností ve správním řízení*. Právní rádce [online]. [cit. 2021-03-09]. Dostupné z: <https://pravnicaradce.ihned.cz/c1-31790190-ochrana-pred-necinnosti-ve-spravnim-rizeni>

nebylo-li zahájeno žádné správní řízení. Jak uvedl v rozsudku Nejvyšší správní soud: „[m]ezi případy, kdy správní orgán nemá povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé, patří i situace, kdy obdrží pouhý podnět k zahájení řízení, které nelze zahájit jinak než z úřední povinnosti.“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2007, č. j. 4 Ans 6/2006 - 162). Ten, kdo podá podnět k zahájení řízení podle § 42 správního řádu, se může v rámci ochrany proti nečinnosti správního orgánu domáhat pouze toho, aby správní orgán v zákonem stanovené lhůtě podnět vyřídil, (má-li být výsledkem takového vyřízení vydání rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního nebo osvědčení), a nikoliv aby správní orgán rozhodl tak, jak je uvedeno v podnětu. Podáním podnětu k zahájení řízení se tak nelze domoci zahájení řízení a následného vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, protože na základě § 42 správního řádu žádné takové právo nevzniká.<sup>35</sup>

Podle dosavadní převažující judikatury se žalobce nemůže proti případné faktické nečinnosti úřadu ve věci nezahájení řízení, jež se podle zákona zahajuje pouze z moci úřední, bránit ani žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. Odkázat lze zejména na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2017 č. j. 4 As 117/2017 - 46, publ. pod č. 3631/2017 Sb. NSS. Podle něj osoba, která by byla účastníkem řízení zahajovaného toliko z moci úřední, nemá veřejné subjektivní právo na to, aby toto správní řízení bylo zahájeno. Proto se nemůže zahájení takového správního řízení na základě svého podnětu úspěšně domáhat ani cestou žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením podle § 82 zákona s. ř. s. Uvedený judikát dokonce prošel i testem ústavnosti pod sp. zn. III. ÚS 3466/2017, kdy ústavní stížnost proti němu podaná byla pro zjevnou neopodstatněnost usnesením odmítnuta. Jenže zcela opačně rozhodl Nejvyšší správní soud<sup>36</sup> v tzv. „transgender rozsudku“ ze dne 30. 5. 2019, č. j. 2 As 199/2018 - 46. Právní věta tohoto rozsudku má následné znění: „Pokud je zákonem stanoveno, že v určité věci správní orgán zahájí správní řízení z úřední povinnosti (případně jiný postup podobné povahy), jsou-li splněny zákonné podmínky, může být za určitých okolností nezahájení takového řízení nezákonným zásahem (§ 82 s. ř. s.). Bude

<sup>35</sup> JEMELKA, Luboš; PODHRÁZKÝ, Milan; VETEŠNÍK, Pavel; ZAVŘELOVÁ, Jitka; BOHADLO, David; ŠURÁNEK, Petr.: *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013,

<sup>36</sup> Senátu Nejvyššího správního soudu předsedal odborný asistent Katedry správního práva Západočeské univerzity v Plzni JUDr. PhDr. Karel Šimka, Ph.D, LL.M

*tomu tak tehdy, má-li být v řízení, jež má být takto zahájeno, rozhodováno o subjektivních právech nebo povinnostech jednotlivce. Jednotlivec má subjektivní veřejné právo, aby řízení, v němž má být rozhodnuto o jeho subjektivních právech nebo povinnostech (veřejných, ale i soukromých), byla zahájena tehdy, jsou-li pro to splněny zákonem stanovené podmínky. Pokud má správní orgán prostor pro správní uvážení, zda i za splnění „vstupních“ (nutných) zákonných podmínek správní řízení zahájit, anebo nikoli, může být správním soudem kontrolováno pouze to, zda správní orgán při úvaze o zahájení, anebo nezahájení řízení dodržel limity správního uvážení.“*

Potvrzení konstantní judikatury, podle níž nemůže žalobce brojit proti nečinnosti správního orgánu spočívající v nezahájení řízení z moci úřední žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu, případně její průlom nyní závisí na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, kterému bylo zodpovězení podobné otázky postoupeno usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2019, č. j. 6 As 108/2019 - 28.

#### **4.2.2.3 Praviděpodobné nedodržení lhůty příslušným správním orgánem (§ 80 odst. 3 souvětí první správního řádu)**

Podle § 80 odst. 3 souvětí prvního má nadřízený správní orgán možnost (zatímco v případě odstavců 1 a 2 povinnost) učinit opatření proti nečinnosti tehdy, pokud je z okolností případu zjevné, že správní orgán nedodrží stanovenou lhůtu pro vydání rozhodnutí o žádosti. Nadřízený správní orgán ale může také zahájit řízení *ex offio* ještě před uplynutím 30denní lhůty anebo v řízení, které započal prvoinstanční orgán, řádně pokračovat. Správnímu orgánu toto ustanovení tak dává možnost učinit preventivní opatření proti nečinnosti v situaci, kdy je z okolností zjevné, že k nečinnosti objektivně dojde, přičemž o ni ještě jít nemusí.<sup>37</sup> Předmětné ustanovení je dle názoru autora formulováno poněkud krkolomně, ne-li dokonce nesrozumitelně. Především je pak autoru názoru, že ustanovení obsahuje pravopisnou chybu. Věta první odstavce 3 konkrétně zní takto: *„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.“* Aby však ustanovení dávalo smysl, měla by být

---

<sup>37</sup> POTĚŠIL, Lukáš; HEJČ, David; RIGEL, Filip; MAREK, David.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, komentář k § 80

správně před slovem „nebo“ čárka. Nadto je autor názoru, že chybná interpunkce v textech právních předpisů může vést v některých případech dokonce i k pozměnění samotného významu příslušné normy. Proto je autor názoru, ovšem nemýlí-li se ve svém názoru, že zmíněná chyba by měla být ideálně v rámci nejbližší novelizace správního řádu napravena.

Autor se domnívá, že ustanovení je „ušito na míru“ těm situacím, kdy příslušný správní orgán neformální cestou přímo požádá orgán nadřízený, aby se řešením případu zabýval on, a to z důvodu např. nějaké komplikované záležitosti, která si vyžaduje postoupení věci správnímu orgánu nadřízenému, disponujícímu zpravidla profesionálnějším aparátem.

#### **4.2.2.4 Podání žádosti účastníkem řízení (§ 80 odst. 3 věta druhá správního řádu)**

V § 80 odst. 3 větě druhé správního řádu je zakotveno právo účastníka správního řízení podat po uplynutí příslušných lhůt pro vydání rozhodnutí k nadřízenému orgánu žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti. Zatímco v případech výše vzpomínaných, kdy nadřízený správní orgán činí [ať už obligatorně (§ 80 odst. 1 a 2 správního řádu) nebo fakultativně (§ 80 odst. 3 věta první správního řádu)] konkrétní opatření proti nečinnosti, je takovýto postup správních orgánů odrazem zásady oficiality, podání žádosti dle § 80 odst. 3 věty druhé správního řádu je naopak projevem párové zásady dispoziční.

Co se týče právní povahy tohoto úkonu, který správní řád nazývá „žádostí“, nejsou názory v odborné literatuře sjednoceny. Někteří autoři jsou názoru,<sup>38</sup> že se jedná o návrh na zahájení řízení ve smyslu § 44 správního řádu – tedy že jde o žádost, kterou se na základě zásady dispoziční zahajuje správní řízení. Z toho pak vyplývá to, že ji lze podat stejným způsobem jako kteroukoliv jinou žádost (srov. § 37 odst. 4 správního řádu) a že z ní musí být patrné, co žadatel žádá nebo čeho se domáhá (§ 45 odst. 1 správního řádu). Nejedná se tedy 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

---

<sup>38</sup> Např. JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára.; BOHADLO, David.: *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, komentář k § 80

správní orgán žádosti nevyhoví.<sup>39</sup> Ale lze se setkat i s názory odlišnými. Například s názorem, 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 offo; jestliže podnětu nevyhoví, vydá procesní rozhodnutí a usnesením návrh zamítne."<sup>40</sup>

Od uvedených odlišných názorů na povahu „žádosti“ účastníka se potom odvíjí i následná diskuse nad závazností obsahu žádosti pro nadřízený správní orgán. Dle judikatury správních soudů a rovněž dle některých odborníků je správní orgán "petitem" této žádosti vázán – tak jako u kterékoliv jiné žádosti – a rozhoduje jen o tom, co účastník v žádosti požaduje. Nemůže proto v této fázi použít správní uvážení.<sup>41</sup> Existují však i názory, že „výběr nejvhodnějšího opatření činí správní úřad v rámci správního uvážení a není při tom vázán obsahem žádosti účastníka.“<sup>42</sup>

Účastník řízení tedy v takovém případě disponuje pouze možností žádost podat, nedisponuje však již jejím petitem, neboť volba opatření je zcela na úvaze nadřízeného správního orgánu, přičemž tento orgán je povinen některé ze zákonem stanovených opatření přijmout.<sup>43</sup> K názoru, že výběr nejvhodnějšího opatření proti nečinnosti by měl být již v dispozici nadřízeného správního orgánu (a to jak v situacích, kdy účastník konkrétní opatření navrhne, nebo jen obecně požaduje odstranění stavu nečinnosti bez bližší konkretizace), se přiklání též kolektiv autorů nejnovějšího komentáře ke správnímu řádu vedený Zdeňkem Fialou.<sup>44</sup>

Ze správního řádu se jednoznačně nepodává ani to, u jakého orgánu se žádost podává – jestli přímo u nadřízeného správního orgánu či u správního orgánu, který je nečinný. I v tomto ohledu se názory liší. Kolektiv autorů shora vzpomínaného komentáře je nicméně názoru, že s ohledem na rychlost

---

<sup>39</sup> VOPÁLKA, Vladimír a kol. *Nový správní řád zákon č. 500/2004 Sb., správní řád*. Praha: Aspi, 2005, str. 187

<sup>40</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Nečinnost správního orgánu a návaznost soudní ochrany*. Správní právo, 2007, str. 400

<sup>41</sup> JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára.; BOHADLO, David.: *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, komentář k § 80

<sup>42</sup> ČERNÝ, Pavel a kol.: *Průvodce novým správním řádem, s podrobným výkladem a vzory podání*, Linde Praha, Praha 2006, str. 239

<sup>43</sup> VOPÁLKA, Vladimír a kol. *Nový správní řád zákon č. 500/2004 Sb., správní řád*. Praha: Aspi, 2005, str. 188

<sup>44</sup> FIALA, Zdeněk a kol. *Správní řád: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Praktický komentář, komentář k § 80

a efektivnost by žádost měla být podávána přímo u nadřízeného správního orgánu. Pokud jde o otázku, v jaké lhůtě má být žádost podána, ani na tomto místě správní řád jednoznačnou odpověď neposkytuje. Žádnou lhůtu k podání žádosti tedy nestanoví. S ohledem na dosažení účelu sledovaného žádostí by to však patrně mělo být učiněno bezodkladně poté, co se správní orgán stane nezákonně nečinným.<sup>45</sup> Účastník řízení by s podáním žádosti neměl otálet už jen s ohledem na to, že – jak bude uvedeno níže v rámci kapitoly zabývající se soudní ochranou proti nečinnosti správního orgánu – případnou žalobu podle § 79 a násl. s. ř. s., neuspěje-li s opatřeními poskytovanými správním řádem, může k soudu podat nejpozději do 1 roku ode dne, kdy ve věci, v níž se domáhá ochrany, marně proběhla lhůta pro vydání rozhodnutí, a není-li taková lhůta stanovena, do 1 roku ode dne, kdy tento účastník správního řízení vůči správnímu orgánu nebo správní orgán proti účastníkovi učinil poslední úkon (srov. § 80 odst. 1 s. ř. s.). Jinými slovy, případné otálení s podáním žádosti k nadřízenému správnímu orgánu může vést k tomu, že si účastník řízení vlastní vinou zablokuje přístup ke správnímu soudu.

Správní řád neupravuje ani lhůtu, v níž by měl nadřízený správní orgán o žádosti účastníka řízení o uplatnění opatření proti nečinnosti rozhodnout. Nejvyšší správní soud však v rozsudku ze dne 13. 8. 2009, č. j. 9 Ans 8/2009 - 149, dospěl k následujícímu závěru, z kterého plyne, že je zapotřebí vycházet podpůrně ze lhůt stanovených správním řádem v § 71 odst. 1 a 3.

*„Vzhledem ke skutečnosti, že správní řád výslovně nestanoví lhůtu pro vydání rozhodnutí ve věci žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti, je podle zdejšího soudu třeba vycházet z § 71 odst. 3 správního řádu a tam stanovené obecné třicetidenní lhůty. Tento závěr Nejvyššího správního soudu podporuje i okolnost, že § 80 správního řádu předpokládá, že nadřízený správní orgán vydává ve věci žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti usnesení, které je rozhodnutím, na něž se v případě nestanovení jiné zákonné lhůty aplikují lhůty podle § 71 odst. 3 a především pak základní lhůta třicetidenní. Zdejší soud však podotýká, že pro zvláště složité případy nevyklučuje na základě § 71 odst. 3 správního řádu aplikaci lhůty delší. Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že se jedná o problematiku nečinnosti, podle jeho názoru je však i v tomto případě*

---

<sup>45</sup> Tamtéž

*třeba poskytnout nadřízenému správnímu orgánu přiměřený časový rámec pro řádné rozhodnutí o žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti. S ohledem na shora uvedené je proto žádoucí, aby účastník řízení před podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti vyčkal uplynutí alespoň obecné třicetidenní lhůty.“*

Dospěje-li nadřízený správní orgán k závěru, že žádost účastníka řízení není důvodná, a rozhodne-li se žádosti účastníka řízení nevyhovět, vydá o tomto nadřízený správní orgán usnesení, které se oznamuje pouze dotyčnému účastníkovi a proti němuž se nelze odvolat (srov. § 80 odst. 6 větu druhou správního řádu). Nevyhovění žádosti však účastníku řízení otevírá cestu ke správnímu soudu, neboť účastník pak může tvrdit, že bezvýsledně vyčerpal prostředky na ochranu proti nečinnosti v rámci systému veřejné správy, což je podmínka přípustnosti žaloby.

#### **4.2.3 Formy opatření proti nečinnosti (§ 80 odst. 4 správního řádu)**

V § 80 odst. 4 správního řádu zákonodárce stanoví:

*„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.“*

Správní řád tak rozeznává celkem čtyři formy opatření proti nečinnosti. V případě tzv. atrakce věci nadřízeným správním orgánem [§ 80 odst. 4 písm. b)], tzv. delegace věci jinému správnímu orgánu [§ 80 odst. 4 písm. c)] a tzv. prolongace zákonné lhůty [§ 80 odst. 4 písm. d)] předepisuje zákon procesní formu usnesení. Dle § 76 odst. 2 správního řádu lze usnesení o atrakci či delegaci vydat bez předchozího řízení, jestliže obdobné usnesení bylo tímž správním orgánem podle ustálené rozhodovací praxe vydáno v téže nebo jiné věci za obdobných skutkových okolností. Účinky takového usnesení nastávají jeho vydáním.



Usnesení o atrakci, delegaci i prolongaci se oznamuje nečinným správním orgánům a v případě delegace rovněž správnímu orgánu, který byl vedením řízení pověřen. Usnesení se dále oznamuje účastníkům řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu; ostatní účastníci se o něm vyrozumí veřejnou vyhláškou. Proti tomuto usnesení je možné podat odvolání, které však nemá odkladný účinek (srov. § 76 odst. 5 správního řádu).

Za důležité považuje autor upozornit na to, že výše uvedená usnesení nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s., a nepodléhají proto přezkumu ve správním soudnictví. S tím pak souvisí i to, že – jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 3. 2010, č. j. 5 Ans 2/2010 – 127, „[ž]alobou na ochranu proti nečinnosti dle § 79 s. ř. s. se nelze domáhat toho, aby nadřízený správní orgán vydal usnesení podle § 80 odst. 6 správního řádu z roku 2004 (usnesení, jímž nadřízený správní orgán rozhodne o ochraně před nečinností správního orgánu).“ Jak bude totiž níže v rámci další kapitoly uvedeno, žalobou proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 s. ř. s. a násl. se lze domáhat jen toho, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí **ve věci samé** nebo osvědčení.

Není bez zajímavosti, že pokud nadřízený správní orgán opatření proti nečinnosti přijme, je tím dle Nejvyššího správního soudu presumován fakt, že byl správní orgán opravdu nečinný. Jak uvedl Nejvyšší správní soud ve shora již vzpomínaném rozsudku ze dne 10. 12. 2012, č. j. 2 Ans 14/2012 - 41, publ. pod č. 2785/2013 Sb. NSS, „[s]právní soud již není oprávněn tento závěr přehodnocovat a procesním chováním účastníka řízení (žalobce) se, z pohledu § 71 odst. 5 správního řádu (nyní § 71 odst. 4 správního řádu – poznámka autora), může zabývat jen od okamžiku přijetí tohoto opatření proti nečinnosti.“

Možnosti aplikace konkrétních forem opatření proti nečinnosti správního orgánu autor přibližuje v subkapitolách následujících.

#### **4.2.3.1 Příkaz nečinnému správnímu orgánu [§ 80 odst. 4 písm. a) správního řádu]**

Prvně uvedeným opatřením proti nečinnosti správního orgánu je příkaz nadřízeného správního orgánu vůči nečinnému orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednáání nápravy nebo vydal rozhodnutí.<sup>46</sup> Jedná se *de facto* o nejmírnější prostředek nápravy pasivity správního orgánu. Autor práce

---

<sup>46</sup> Srov. přílohu č. 2 na str. 66 – 67

je rovněž – s ohledem na jeho dosavadní pracovní zkušenosti – názoru, že se jedná zároveň rovněž o prostředek příslušnými správními orgány zdaleka nejčastěji používaný. Lhůta k provedení nápravy nebo vydání rozhodnutí musí být stanovena nadřízeným správním orgánem jako lhůta přiměřená s ohledem na okolnosti každého konkrétního případu. Co se formy příkazu týče, není správním řádem výslovně stanovena. Jak však vyplývá např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2011, č. j. 2 Ans 11/2011 - 95, jde ve své podstatě o určitý neformální přípis jako projev vnitřního vztahu mezi dvěma orgány veřejné správy.<sup>47</sup> Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku konkrétně uvedl, že „opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu z roku 2004 je pouze aktem interní povahy, který je výrazem hierarchického uspořádání veřejné správy.“ V případě dalších tří forem opatření zmiňovaných níže zákon předepisuje procesní formu usnesení.

#### **4.2.3.2 Atrakce nadřízeným správním orgánem [§ 80 odst. 4 písm. b) správního řádu]**

Další z možností, které správní řád nabízí při zjištěné nečinnosti správního orgánu, je převzetí věci a vydání rozhodnutí nadřízeným správním orgánem. Jak autor práce již poznamenal v kapitole 2, atrakci jakožto jediné opatření související s nezákonnou nečinností správního orgánu upravoval i starý správní řád v § 50.

Rozhodne-li se tedy nadřízený orgán věc atrahovat, pak ve věci rozhoduje v prvním stupni. Proti rozhodnutí tohoto správního orgánu ve věci samé je tedy zpravidla (není-li zvláštním zákonem vyloučený) přípustný řádný opravný prostředek, o němž rozhoduje (další) nadřízený správní orgán. Protože v důsledku atrakce dochází ke změně věcné příslušnosti, není z povahy věci takovýto způsob ochrany aplikovatelný v případech nečinnosti ministerstev a jiných správních úřadů. Jak přitom plyne z § 80 odst. 5 správního řádu, nelze tento nástroj ochrany proti nečinnosti uplatňovat ani vůči orgánům územních samosprávních celků při výkonu samostatné působnosti. Toto omezení je samozřejmě odrazem ústavně garantovaného práva na samosprávu dle čl. 8 Ústavy.<sup>48</sup>

Nejvyšší správní soud rovněž v rozsudku ze dne 18. 12. 2012, č. j. 9 Ans 16/2012 - 84, potvrdil, že usnesení správního orgánu vydané v rámci

---

<sup>47</sup> Tamtéž

<sup>48</sup> Srov. též čl. 101 odst. 4 Ústavy, dle kterého může stát zasahovat do činnosti územních samosprávních celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.

ochrany proti nečinnosti dle § 80 odst. 4 písm. b) správního řádu není rozhodnutím ve věci samé, nýbrž aktem interní povahy příslušného správního orgánu. Z toho důvodu soud tímtéž rozsudkem zamítl kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu, který pro nepřipustnost odmítl žalobu, kterou se žalobce dle § 79 s. ř. s. domáhal, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat konkrétní opatření dle § 80 odst. 4 písm. b) správního řádu.

#### **4.2.3.3 Delegation na jiný správní orgán [§ 80 odst. 4 písm. c) správního řádu]**

V případě tzv. delegace nadřízený správní orgán usnesením pověří jiný správní orgán ve svém správním obvodu vedením řízení. V daném správním řízení je tedy změněna místní příslušnost, ovšem podmínkou je, že věc může být delegována pouze na orgán věcně příslušný. Rovněž v případě delegace na jiný správní orgán stanoví § 80 odst. 5 správního řádu, že tento postup nelze použít vůči orgánům územních samosprávních celků při výkonu samostatné působnosti.

Také v případě usnesení, jímž je vedením řízení pověřen jiný správní orgán, se nepochybně nejedná o rozhodnutí ve věci samé, ale o akt interní povahy příslušného správního orgánu. Krajský soud v Brně z toho důvodu usnesením ze dne 21. 12. 2015, č. j. 30 A 143/2015 - 115, odmítl žalobu, jíž se žalobce domáhal přezkumu usnesení, kterým došlo k delegaci na jiný správní orgán, postupem dle § 65 a násl. s. ř. s.<sup>49</sup>

#### **4.2.3.4 Prolongace zákonné lhůty [§ 80 odst. 4 písm. d) správního řádu]**

Konečně správní řád dává možnost nadřízenému správnímu orgánu, aby usnesením přiměřeně prodloužil zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí. Tento postup se nazývá prolongací. Aby mohl nadřízený správní orgán tuto formu opatření aplikovat, musí být splněny dvě podmínky. Jednak musí existovat důvodný předpoklad, že příslušný správní orgán v prodloužené lhůtě rozhodnutí ve věci samé skutečně vydá, jednak musí být tento postup pro účastníky správního řízení výhodnější. Při určování prodloužené lhůty musí nadřízený správní orgán přihlížet ke lhůtám stanoveným v § 71 odst. 3 správního řádu, resp. ke lhůtám obsažených ve zvláštních zákonech.

---

<sup>49</sup> K odmítnutí žaloby soud přistoupil při aplikaci § 68 písm. e) ve spojení § 70 písm. a) s. ř. s., dle kterého jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími.

Na rozdíl od starého správního řádu (srov. § 49 odst. 2 tohoto již neplatného zákona), který umožňoval nečinnému správnímu orgánu podat žádost o přiměřené prodloužení lhůty k projednání a rozhodnutí věci, stávající správní řád toto neupravuje. Tím však není vyloučeno, aby správní orgán formou podnětu mohl sám upozornit nadřízený správní orgán na nutnost řešení nežádoucího stavu, resp. předejít vzniku nezákonné nečinnosti. Z dikce správního řádu, že nadřízený správní orgán může lhůtu "prodloužit" (nikoliv prodlužovat), pak dle názorů kolektivu autorů komentáře ke správnímu řádu z roku 2020 plyne, že tak může učinit pouze jednou, nikoliv opakovaně.<sup>50</sup> K otázce možného prodlužování lhůt podle § 80 odst. 4 písm. d) se již vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 6. 2. 2013, č. j. 1 Ans 19/2012 - 43, publ. pod č. 2867/2013 Sb. NSS., nicméně toliko ve vztahu k otázce mezinárodní ochrany dle zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Soud uvedl, že „[l]hůta pro vydání rozhodnutí o udělení mezinárodní ochrany ve smyslu § 27 odst. 1 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, může být prodlužována pouze ve výjimečných a řádně odůvodněných případech. Opakované prodlužování lhůty odůvodněné pouze tím, že doposud nebylo shromážděno dostatečné množství podkladů pro vydání rozhodnutí, nelze považovat za přiměřené.“

#### **4.2.4 Jiné prostředky ochrany proti nečinnosti správního orgánu dle správního řádu**

§ 80 správního řádu představuje základní úpravu ochrany proti nečinnosti správního orgánu. Ve správním řádu je však zakotveno několik dalších institutů, které rovněž mohou účinně nečinnost řešit. Poměrně důležitým prvkem ochrany je možnost vydání mezitímního rozhodnutí dle § 148 odst. 1 písm. a) správního řádu. Tímto rozhodnutím se rozhodne o základu věci. Vedle toho správní řád v § 148 odst. 1 písm. b) zakotvuje možnost vydání tzv. rozhodnutí v části věci, jímž se rozhoduje o právních poměrech jen některých účastníků nebo jen o některých právech a povinnostech, o kterých se v řízení rozhoduje. Obě tato rozhodnutí je možné vydat jen tehdy, umožňuje-li to povaha věci a je-li to účelné. Správní řád v § 148 odst. 3 výslovně stanoví, že účastník řízení se může domáhat vydání mezitímního či částečného rozhodnutí v rámci ochrany proti nečinnosti správního orgánu – tj. v rámci jím podané žádosti dle § 80 odst. 3 správního řádu.

---

<sup>50</sup> FIALA, Zdeněk a kol. *Správní řád: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Praktický komentář, komentář k § 80

Nadřízený správní orgán pak může přikázat nečinnému správnímu orgánu, aby takovéto rozhodnutí vydal, popřípadě jej může vydat i sám, a to současně i s jiným opatřením proti nečinnosti.<sup>51</sup>

## 5 Ochrana proti nečinnosti správního orgánu poskytovaná správními soudy

Až do konce roku 2002 bylo správní soudnictví v právním řádu České republiky upraveno ne právě ideálním způsobem. Tato kusá úprava byla obsažena v páté části občanského soudního řádu, přičemž jediné řízení, které mohlo být v rámci správního soudnictví vedeno, bylo řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Autor již na začátku této práce citoval náleží Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, vyhlášený pod č. 276/2001 Sb., kterým Ústavní soud předmětnou část občanského soudního řádu, která správní soudnictví upravovala, ke konci roku 2002 zrušil s odůvodněním, že „*současná úprava správního soudnictví vykazuje závažné ústavněprávní deficity, kdy především nejsou některé aktivity veřejné správy, stejně jako její případná nečinnost, pod kontrolou soudní moci vůbec*“. Počínaje 1. lednem 2003 je součástí tuzemského právního řádu soudní řád správní, který kromě jiných druhů řízení upravuje i řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu představuje pro adresáta veřejné správy možnost, jak se podpůrně domáhat vydání správního **rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení**, nedocílil-li tohoto za pomoci příslušných nástrojů na ochranu proti nečinnosti, jež adresát mohl uplatnit dle správního řádu, popřípadě dle jiného procesního předpisu platného pro řízení u správního orgánu. Je to tedy především žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, která představuje instrument umožňující adresátům veřejné správy proti nečinnosti správního orgánu efektivně bojovat. V určitých případech nečinnosti správního orgánu však tento žalobní typ použitelný není. Adresát veřejné správy čelící pasivitě správního orgánu je potom odkázán na jiný žalobní typ. Tím je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem. Kdy přichází v úvahu žalovat nečinnost správního orgánu postupem dle § 82 a násl. s. ř. s., tj. tzv. „zásahovou žalobou“, se čtenář práce dozví v subkapitole 5.2.

---

<sup>51</sup> Tamtéž

## **5.1 Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 – 81 s. ř. s.)**

### **5.1.1 Aktivní žalobní legitimace**

Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2011, č. j. 9 Ans 11/2011 - 21, spočívá smysl ochrany poskytované žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu 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.“

Soudní řád správní věnuje ochraně proti nečinnosti správního orgánu celkem tři paragrafy, jež ve svém souhrnu tvoří díl druhý hlavy druhé části třetí tohoto zákona. Obdobně jako v jiných řízeních dle soudního řádu správního počíná zákonodárce právní úpravu žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu vymezením aktivní a pasivní procesní legitimace. Dle § 79 odst. 1 s. ř. s. „[t]en, 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.“

Aktivní legitimace k podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je předně podmíněna procesní způsobilostí žalobce (srov. § 33 odst. 3 s. ř. s.). Není-li žalobce způsobilý samostatně činit v řízení úkony, musí být zastoupen zákonným zástupcem (srov. § 35 odst. 1 s. ř. s.).

Jak bylo shora již uvedeno, možnost bránit se proti nečinnosti správního orgánu žalobou před správními soudy představuje možnost toliko podpůrnou, tedy je-li splněna podmínka *bezvýsledného vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti nečinnosti správního orgánu*. Pokud jde o nečinnost v řízeních vedených podle správního řádu, může se na správní soud s žalobou na ochranu proti nečinnosti obrátit jen ten účastník správního řízení, který po uplynutí příslušných lhůt pro vydání rozhodnutí podal k nadřízenému správnímu orgánu žádost o uplatnění opatření

proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 věty druhé správního řádu. To poměrně jasně vyplývá z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu. Ten v rozsudku ze dne 18. 10. 2007, č. j. 7 Ans 1/2007 - 100, publ. pod č. 1683/2008 Sb. NSS, uvedl následující: „*Před podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je v řízení vedeném podle správního řádu č. 500/2004 Sb. třeba vždy nejprve vyčerpat procesní prostředek ochrany proti nečinnosti ve správním řízení, kterým je návrh nadřízenému správnímu orgánu dle § 80 odst. 3 správního řádu.*“ Povinnost bezvýsledného vyčerpání prostředků před podáním nečinnostní žaloby samozřejmě platí i pro žadatele o vydání osvědčení. I žadatel o osvědčení tedy musí v případě nečinnosti příslušného správního orgánu požádat správní orgán nadřízený, aby přijal opatření k nápravě.<sup>52</sup>

V minulosti mimochodem nebylo vyjasněné, jestli podmínka bezvýsledného předchozího vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu (tedy typicky správní řád) stanoví k ochraně proti nečinnosti správního orgánu, je vyčerpána, respektive zda ji má žalobce povinnost vyčerpat v případech, kdy se domáhá ochrany proti nečinnosti ústředního správního úřadu. Rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu v této otázce nebyla sjednocená. Například v rozsudku ze dne 16. 9. 2009, č. j. 1 Ans 2/2009 - 79, Nejvyšší správní soud uzavřel, že pokud je nečinným správním orgánem ústřední orgán státní správy, není zapotřebí trvat na využití opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 správního řádu, neboť by se dalo takový postup považovat za přílišný formalismus. Pokud by soud trval na tom, aby žalobce před podáním žaloby žádost dle § 80 odst. 3 správního řádu podal, nedostalo by podání žádosti o opatření proti nečinnosti svého smyslu, kvůli kterému bylo zřízeno, neboť by o nečinnosti rozhodoval sám nečinný orgán. K přesně opačnému závěru došel Nejvyšší správní soud ve shora citovaném „sbírkovém“ rozsudku, č. j. 7 Ans 1/2007 - 100. Ke sporné otázce se tedy musel vyjádřit rozšířený senát tohoto soudu. Ten se v usnesení ze dne 20. 5. 2014, č. j. 8 Ans 2/2012 - 278, publ. pod č. 3071/2014 Sb. NSS, přiklonil k druhému z výše uvedených názorů, když uvedl, že povinnost bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti existuje i v případě, kdy se žalobce domáhá

---

<sup>52</sup> **Dále autor hovoří za účelem větší srozumitelnosti textu převážně jen o soudní ochraně proti nečinnosti správního orgánu spočívající v nevydání rozhodnutí v rámci správního řízení. Podle okolností se však níže uvedené vztahuje i na soudní ochranu proti nečinnosti správního orgánu spočívající v nevydání osvědčení. Principy nečinnostní žaloby domáhající se vydání osvědčení jsou ostatně většinou stejné jako u žaloby domáhající se vydání rozhodnutí.**

ochrany proti nečinnosti ústředního správního úřadu. Ve světle ustanovení § 178 správního řádu je dle Nejvyššího správního soudu v případě nečinnosti ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadu jeho nadřízeným správním orgánem ministr, nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu – tedy „představitel“ tohoto úřadu. Nadřízeným správním orgánem ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu je, zkráceně řečeno, tato osoba sama.

O bezvýsledném vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti můžeme hovořit ve třech případech.

Prvním případem je situace, kdy nadřízený správní orgán koná ve smyslu § 80 odst. 4 písm. a), c, a d) – tedy přikáže-li podřízenému správnímu orgánu rozhodnout ve stanovené lhůtě, deleguje-li věc na jiný správní orgán nebo prodlouží-li přiměřeně zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí – a kdy podřízený správní orgán navzdory přijatým opatřením nadále setrvává v nečinnosti a nerespektuje lhůty stanovené nadřízeným správním orgánem. Dle Nejvyššího správního soudu v takovém případě již není nutné, aby se účastník řízení opětovně obracel na nadřízený správní orgán. V takovém případě může tedy účastník řízení čelící pasivitě správního orgánu podat rovnou nečinnostní žalobu ke správnímu soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2018, č. j. 6 As 219/2018 - 23).

Požadavek předchozího marného vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti je dále třeba považovat za splněný i tehdy, je-li uplatněn a nečinnost nastala i ve vztahu k jeho vyřízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2012, č. j. 2 Ans 13/2012 - 14).<sup>53</sup> Nečinnostní žalobou je potom možné domáhat se vydání rozhodnutí přímo po správním orgánu, který měl ve věci samé rozhodnout, a nerozhodl. Jak už soud výše uvedl, žalobou se tedy nelze domáhat toho, aby nadřízený správní orgán učinil opatření proti nečinnosti. Lze se domáhat toliko vydání meritorního rozhodnutí (nebo vydání osvědčení).

Konečně může účastník správního řízení brojit proti pasivitě správních orgánů nečinnostní žalobou tehdy, pokud nadřízený správní orgán žádost

---

<sup>53</sup> BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan; MOLEK, Pavel; POSPÍŠIL, Petr; SOCHOROVÁ, Vendula; ŠEBEK, Petr: *Soudní řád správní - online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016, komentář k § 79 s. ř. s.



účastníka řízení o uplatnění opatření proti nečinnosti usnesením dle § 80 odst. 6 věty druhé správního řádu zamítne.<sup>54</sup>

Žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu se lze domáhat výhradně vydání **rozhodnutí ve věci samé** nebo **osvědčení**. **Rozhodnutím ve věci samé se rozumí** „rozhodnutí správního orgánu, kterým se řízení před tímto správním orgánem končí, kterým je autoritativně řešena otázka, která byla předmětem tohoto řízení a které je principiálně přezkoumatelné ve správním soudnictví, tj. rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2014, č. j. 4 Aps 7/2013 - 25, publ. pod. č. 3046/2014 Sb. NSS). Slova „ve věci samé“ vyznačují spíše „finálost produktu“ postupu správního orgánu vymezeného samostatným předmětem řízení, než že by rozhodnutí muselo věcně řešit předmět správního řízení. Rozhodnutím ve věci samé tak jsou i nemeritorní ukončení správního řízení, tj. např. rozhodnutí o zastavení z procesních důvodů (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004 - 54, publ. pod. č. 792/2006 Sb. NSS).<sup>55</sup>

Rozhodnutím je přitom zapotřebí rozumět legislativní zkratku zavedenou v § 65 odst. 1 s. ř. s. Rozhodnutí dle § 79 a násl. s. ř. s. tedy musí splňovat kritéria, která jsou na rozhodnutí kladena v § 65 s. ř. s. Musí se jednat o rozhodnutí, které zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva a povinnosti, ale současně toto rozhodnutí musí být způsobilé zkrátit na právech žalobce, který se ochrany proti nečinnosti domáhá.<sup>56</sup>

Jak autor naznačil již výše v rámci subkapitoly 4.2.3, žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nelze podat v případě nevydání rozhodnutí procesní povahy, jimiž se upravuje vedení řízení. Esenciální podmínkou pro podání nečinnostní žaloby je také to, že správní řízení je již zahájeno a vedeno, přičemž podstatné není to, zda řízení bylo zahájeno na žádost účastníka řízení či zda jej správní orgán zahájil *ex officio*. Žalobou na ochranu proti nečinnosti se tedy nelze domáhat toho, aby bylo správnímu orgánu uloženo zahájit řízení, ale jen toho, aby správní orgán vydal – v řízení již zahájeném – rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 6. 2007,

---

<sup>54</sup> Tamtéž

<sup>55</sup> KÚHN, Zdeněk; KOCOUREK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Komentáře, komentář k § 79 s. ř. s.

<sup>56</sup> Tamtéž

č. j. 4 Ans 10/2006 - 59, konkrétně uvedl: *Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nemá místo v jakémkoli případě pasivity správního orgánu, ale pouze tehdy, pokud hmotné právo zakládá subjektivní nárok žalobce na vydání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení. Nelze s úspěchem podat žalobu proti nečinnosti v případech, kdy právní předpisy nezakládají povinnost správního orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, tak je tomu zejména v případech, kdy je podání toliko podnětem – sdělením rozhodných skutečností, a nikoli návrhem, kterým je správní řízení zahájeno. Žalobou na ochranu proti nečinnosti se nelze domáhat toho, aby bylo správnímu orgánu uloženo zahájit řízení, ale jen toho, aby vydal – v řízení již zahájeném – rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.* Jak však autor práce uvedl již výše v rámci subkapitoly 4.2.2.2., není zcela vyjasněné, zda lze brojit proti nečinnosti správního orgánu spočívající v nezahájení řízení z moci úřední žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu dle § 82 a násl. s. ř. s. Potvrzení převažující judikatury, podle níž takovýto postup možný není, případně její průlom nyní závisí na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu.

Další podmínkou přípustnosti žaloby je, aby zvláštní zákon nespojoval s nečinností správního orgánu fikci rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek. Fikce rozhodnutí je totiž sama o sobě již dostatečným prostředkem ochrany proti nečinnosti. V případě nespokojenosti s jejím obsahem se tedy nelze domáhat nápravy za pomoci žaloby na ochranu proti nečinnosti, nicméně jak autor předeslal již v rámci kapitoly 3, není v případě „vydání“ fiktivního rozhodnutí vyloučena možnost podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s.

Za opačný případ k vydání fiktivního rozhodnutí, proti němuž není nečinnostní žaloba přípustná, lze považovat situaci, kdy správní orgán vydal „rozhodnutí“ nicotné. Takové rozhodnutí totiž nemá žádné právní účinky a hledí se na něj, jako kdyby vůbec nebylo. Ačkoliv tedy byl správní orgán v takovém případě *de facto* činný, ve skutečnosti vydal paakt, nikoliv řádné rozhodnutí, a proto je žaloba proti nečinnosti správního orgánu v takovém případě přípustná.<sup>57</sup>

Pokud jde o **osvědčení**, neobsahuje soudní řád správní ani jiný právní předpis žádnou legální definici. Podle teorie správního práva „[o]svědčení úředně potvrzuje skutečnosti, které jsou v něm uvedeny. Na rozdíl od deklaratorního

---

<sup>57</sup> KÜHN, Zdeněk; KOCOUREK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, komentář k § 79 s. ř. s.

*správního aktu se osvědčení vydává v případech, kdy není třeba autoritativního zjištění (kdy není o věci pochybnost nebo spor a kdy není zapotřebí ani jinak použít správního uvážení nebo vyložit neurčitý pojem – osvědčují se skutečnosti úředně zřejmé, zpravidla z vnitřních zdrojů vykonavatele veřejné správy, který osvědčení vydává). Osvědčení je veřejnou listinou. Platí pro ně presumpce správnosti. Proti osvědčení se nelze bránit žádným formálním opravným prostředkem, nýbrž důkazem opaku. Pokud není opak prokázán, platí, že obsah osvědčení odpovídá skutečnosti. Nezákonné osvědčení lze dnes rovněž formálně zrušit.*<sup>58</sup> Osvědčení představuje úkon správního orgánu, který je poměrně blízký deklaratorním rozhodnutím. O skutečnostech v osvědčení uvedených však není sporu či pochybností. V mnoha správních řízeních jsou osvědčení požadovaným podkladem pro budoucí rozhodnutí. To byl jeden z důvodů, proč soudní řád správní – vzhledem k jejich významu – umožnil osobám domáhajícím se vydání osvědčení brojit proti případné nečinnosti správního orgánu nečinnostní žalobou.<sup>59</sup>

### **5.1.2 Pasivní žalobní legitimace**

Dle § 79 odst. 2 s. ř. s. „[ž]alovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení.“ Z uvedeného plyne, že žalovaný je určen výhradně tvrzením žalobce. To je zásadní rozdíl oproti řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s., ve kterém figuruje jako žalovaný správní orgán, který v dané věci rozhodl jako poslední, třebaže žalobce tento správní orgán označil chybně. V případě nečinnostní žaloby tedy nesprávné označení žalovaného zpravidla vede k zamítnutí žaloby. Nicméně zamítnutí žaloby by mělo předcházet poučení žalobce ve smyslu § 36 odst. 1 s. ř. s., je-li z žaloby zřejmé, komu pasivní žalobní legitimace ve skutečnosti svědčí. V rámci takového poučení, které je projevem tzv. „procesního paternalismu“, by správní soud tedy měl žalobci sdělit, jaký správní orgán může být dle jeho mínění v dané věci žalovatelný, a to spolu

---

<sup>58</sup> HENDRYCH, Dušan a kol.: *Správní právo; obecná část*, 8. vydání, C. H. Beck, Praha 2012, str. 271

<sup>59</sup> BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan; MOLEK, Pavel; POSPÍŠIL, Petr; SOCHOROVÁ, Vendula; ŠEBEK, Petr: *Soudní řád správní - online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016, komentář k § 79 s. ř. s.

s poučením, že pokud označení žalovaného a rovněž petit žaloby ve stanovené lhůtě nezmění, bude jeho žaloba zamítnuta.<sup>60</sup>

Jak plyne z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2007, č. j. 5 Ans 3/2007 - 55, pokud po podání žaloby dojde k přechodu povinnosti o věci rozhodnout na jiný správní orgán, musí soud dále pokračovat v soudním řízení s příslušným (nástupnickým) správním orgánem. Analogicky se uplatní § 69 s. ř. s., dle kterého je v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu žalovaným ten správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni, ale došlo-li ke změně působnosti, pak je to správní orgán, na který působnost orgánu, který napadené rozhodnutí vydal, přešla. V rozsudku ze dne ze dne 13. 4. 2011, č. j. 4 Aps 3/2011 - 58, publ. pod č. 2540/2012 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud konkrétně uvedl: *„Lze tedy shrnout, že v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. je za použití analogie podle § 69 s. ř. s. žalovaným přímo ze zákona také správní orgán, na něhož přešla působnost správního orgánu, který podle žalobního tvrzení nezákonný zásah provedl.“* Byť tento judikát řešil otázku procesního nástupnictví žalovaného v případě řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, je zřejmé, že závěry z tohoto rozsudku plynoucí lze uplatnit i v případě řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Ostatně nutnost takového postupu v případě tohoto řízení vyplývá i z pravidla stanoveného v § 81 s. ř. s., dle kterého správní soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí.

### 5.1.3 Osoby zúčastněné na řízení

Na řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu mohou kromě žalobce a žalovaného participovat též osoby zúčastněné dle § 34 odst. 1 s. ř. s.. Dle tohoto ustanovení *„[o]sobami zúčastněnými na řízení jsou osoby, které 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.“* (zvýraznění provedl autor)<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Srov. přílohu č. 1 na str. 64 - 65

Dle názoru autorů komentáře k soudnímu řádu správnímu z roku 2016 z takto stanovených podmínek vyplývá, že osoby zúčastněné na řízení nemohou vystupovat tam, kde předmětem soudního řízení na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je vydání osvědčení.<sup>61</sup>

Zcela opačný závěr však vyplývá ze „sbírkového“ rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 8. 2007, č. j. 1 Ans 3/2007 - 235, publ. pod č. 1387/2007 Sb. Soud uvedl, že „[u]stanovení § 34 odst. 1 s. ř. s. je třeba aplikovat také na řízení o žalobách na ochranu proti nečinnosti, jimiž se žalobce domáhá vydání osvědčení, byť z jeho doslovného výkladu vyplývá, že osoby zúčastněné na řízení přicházejí v úvahu, pouze domáhá-li se žalobce žalobou na ochranu proti nečinnosti vydání rozhodnutí. Ani v případech nevydání osvědčení totiž není vyloučeno, že mohou existovat subjekty, jejichž právní sféra byla dotčena. Trvání na doslovném výkladu by tak mohlo v některých případech vést k nepřipustnému odepření práva na přístup k soudu.“ K názoru přijatému Nejvyšším správním soudem v citovaném rozsudku se autor rovněž přiklání, neboť věc sama, o níž soud rozhodoval, je důkazem, že není zcela vyloučeno, že mohou existovat – vedle žalobce – další subjekty, jejichž práva mohou být nevydáním osvědčení dotčena.

### 5.1.4 Lhůta pro podání žaloby

Dle § 80 odst. 1 s. ř. s. „[ž]alobu 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.“

Dle § 80 odst. 2 s. ř. s. „[z]meškání lhůty nelze prominout.“

Ustanovení o lhůtě, v níž může osoba domáhající se vydání rozhodnutí nebo osvědčení podat žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, je především promítnutím principu právní jistoty. Jestliže je žaloba podána po uplynutí jednorocní lhůty, nelze toto opoždění prominout a soud tuto žalobu musí postupem podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. pro opožděnost odmítnout. Jedná se o lhůtu procesněprávní, a tudíž postačí, pokud byla žaloba poslední den této lhůty

---

<sup>61</sup> BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan; MOLEK, Pavel; POSPÍŠIL, Petr; SOCHOROVÁ, Vendula; ŠEBEK, Petr: *Soudní řád správní - online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016, komentář k § 79 s. ř. s.

podána k poštovní přepravě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2007, č. j. 1 Ans 2/2007 - 47).

Tato jednoroční lhůta určená pro podání žaloby nicméně představuje podmínku poměrně kontroverzní. Nejvyšší správní soud se dokonce rozhodl ustanovení § 80 s. ř. s. napadnout u Ústavního soudu pro rozpor s ústavou a podal dne 3. 12. 2019 návrh na zrušení předmětného ustanovení v souvislosti s jím vedeným řízením o kasační stížnosti. Touto stížností se stěžovatelka domáhala zrušení usnesení Městského soudu v Praze, kterým byla pro opožděnost odmítnuta její žaloba proti nečinnosti Ministerstva vnitra, které mělo být nečinné v řízení o žádosti stěžovatelky o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie dle § 87b zákona o pobytu cizinců. Žádost stěžovatelka podala dne 4. 2. 2016. Dne 5. 2. 2018 stěžovatelka podala Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti. Dne 7. 2. 2018 Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců stanovila 30denní lhůtu pro vydání rozhodnutí. V této lhůtě žalovaný nerozhodl. Teprve dne 28. 3. 2018 podala stěžovatelka předmětnou žalobu, kterou městský soud shledal opožděnou. Dle městského soudu začala jednoroční lhůta k podání žaloby dle § 80 odst. 1 soudního řádu správního běžet po uplynutí 60 dnů od podání žádosti o povolení k přechodnému pobytu, a uplynula tedy dne 8. 4. 2017. Nejvyšší správní soud podal návrh na zrušení předmětného ustanovení s odůvodněním, že je stěžovatelce bez legitimního důvodu odpírán přístup k soudní ochraně.

Plénum Ústavního soudu však nálezem ze dne 14. 7. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 25/19, návrh Nejvyššího správního soudu na zrušení § 80 odst. 1 a 2 s. ř. s. zamítlo, neboť neshledalo, že by toto ustanovení bylo v rozporu s ústavním pořádkem. Dle Ústavního soudu tvoří institut lhůty nedílnou součást právního řádu, je obsažen ve většině procesních předpisů, a proto Ústavní soud ustáleně vychází z toho, že lhůta sama o sobě ani nemůže být neústavní. Prostřednictvím lhůty nedochází k odepření soudní ochrany, nýbrž pouze ke stanovení podmínky, za níž se jí lze dle čl. 36 odst. 4 Listiny domoci. Nejde přitom o podmínku pro kohokoli *a priori* nedosažitelnou. Smyslem lhůty je omezení neurčitosti v uplatňování práv a tento smysl naplňuje i ustanovení § 80 odst. 1 a 2 s. ř. s. Je pojistkou, že se po mnoha letech nebudou vést soudní spory ohledně údajné nečinnosti v řízení, o kterém nejsou k dispozici žádné záznamy či které ani nikdy neexistovalo (a šlo jen o výmysl či chybu žalobce). To může mít význam i pro

soukromé osoby, jichž se může správní rozhodnutí, jehož vydání se náhle žalobce s odstupem mnoha let domáhá, bezprostředně dotknout a které mohly očekávat, že takové rozhodnutí již vydáno nebude (a bez žaloby by ani vydáno nebylo). Stejně tak má dle Ústavního soudu předmětné ustanovení význam v případech, kdy má správní orgán za to, že mu žádné rozhodnutí vydávat nepřísluší, a právě proto je nečinný. Nejvyšší správní soud neústavnost ustanovení § 80 s. ř. s. spatřoval v tom, že se po uplynutí lhůty adresát případného správního rozhodnutí ocitne bez možnosti soudně si vydání rozhodnutí vymoci. Tento důsledek nicméně dle názoru Ústavního soudu představuje podstatu lhůty a zcela odpovídá následkům zmeškání jiných lhůt uplatňovaných v řízení před soudem. Měl-li by skutečně rozhodovat o ústavnosti předmětného ustanovení, pak by Ústavní soud dle svého názoru popřel svůj opakovaně vyslovený názor, že lhůta sama o sobě nemůže být neústavní. Nelze na jednu stranu tvrdit, že lhůta v řízení sama o sobě neústavní být nemůže, a zároveň shledávat neústavnost v tom, že po jejím uplynutí se již nelze domoci toho, k čemu je stanovena. Dle názoru Ústavního soudu lze stěžít *„konstatovat neústavnost napadeného ustanovení pro jeho neurčitost, absurdnost a jiné tak zásadní nedostatky, které v něm Nejvyšší správní soud po cca dvaceti letech náhle spatřil.“*

Ustanovení § 80 s. ř. s. tedy platí ve výše citované podobě i po nedávném podrobení přezkumu ze strany Ústavního soudu. Běh lhůty pro podání žaloby se tak odvíjí od uplynutí lhůty k vydání rozhodnutí, respektive ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem proti žalobci učiněn poslední úkon. Pokud jde o první případ, platí, že jakmile marně uplyne lhůta k vydání rozhodnutí, začne současně plynout roční lhůta žalobní, a to bez ohledu na jakékoliv následné úkony ve správním řízení. Druhá možnost se uplatní podpůrně tehdy, pokud zákon správnímu orgánu žádnou lhůtu, v níž by měl rozhodnout, nestanoví.

### **5.1.5 Náležitosti žaloby**

Dle § 80 odst. 3 s. ř. s. *„[ž]aloba kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat*

- 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.“*

Uvádí-li zákonodárce, že žaloba musí obsahovat obecné náležitosti podání, pak lze s přihlédnutím k § 37 odst. 3 s. ř. s. dovozovat, že z žaloby musí být zřejmé, čeho se týká, proti komu směřuje a co žalobce navrhuje. Žaloba musí předně být – jako každé jiné podání – podepsána a datována. Co se týče identifikace žalobce, musí žaloba obsahovat jeho jméno, příjmení (v případě právnické osoby její název) a doručovací adresu. Soud je žalobním tvrzením vázán. Nemůže nad rámec těchto tvrzení uložit povinnost jinému správnímu orgánu než žalovanému, nebo překvalifikovat žalobu na jiný typ.<sup>62</sup>

Žalobce musí spolu s podáním žaloby splnit poplatkovou povinnost. Soudní poplatek za podání nečinnostní žaloby činí podle položky 18 bod 2 písm. d) Sazebníku soudních poplatků [který je přílohou č. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudních poplatcích“)] **2000 Kč**. Protože v naprosté většině případů žalobce soudní poplatek spolu s podáním žaloby poplatek neuhradí, soud je povinen v těchto případech žalobce podle § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích k zaplacení soudního poplatku vyzvat.<sup>63</sup> Teprve není-li poplatek v určené lhůtě, která činí alespoň 15 dní, zaplacen, soud řízení zastaví. K zaplacení poplatku po marném uplynutí lhůty se nepřihlíží. Povinnost uhradit soudní poplatek se nevztahuje na případy osvobození dle § 11 zákona o soudních poplatcích.

Z obecných náležitostí žalobních podání plyne rovněž to, že žalobce je povinen v návrhu označit osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, jsou-li mu známy (§ 34 odst. 2 s. ř. s.).

Pokud jde o náležitosti, které jsou v soudním řádu správním stanoveny konkrétně pro nečinnostní žalobu, je to jednak označení věci, v níž se žalobce ochrany proti nečinnosti domáhá. Žalobce tedy stíhá povinnost přesně uvést, jaké rozhodnutí ve věci samé (popřípadě osvědčení) nebylo v zákonem stanovené lhůtě (resp. lhůtě přiměřené) vydáno. Žalobce by ideálně měl uvést číslo jednacích nebo spisovou značku, pod níž je věc u příslušného správního orgánu evidována.

Žalobce dále musí vylíčit rozhodující skutečnosti. To představuje náležitost žaloby zcela stěžejní. Žalobce by měl jednak vylíčit skutečnosti týkající se údajné nečinnosti – tj. „z čeho ji žalobce dovozuje, jakého aktu se domáhá (v případě opatření i o jakém obsahu), zda správnímu poskytl potřebnou

---

<sup>62</sup> KÚHN, Zdeněk; KOCOUREK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, komentář k § 80 s. ř. s.

<sup>63</sup> Srov. přílohu č. 1 na str. 64 – 65



*součinnost, byla-li potřeba, co mu správní orgán v průběhu řízení sdělil atp.*<sup>64</sup> Vedle toho by měl žalobce vylíčit i skutečnosti týkající se splnění podmínek pro vedení řízení o nečinnostní žalobě – tj. *„jakým okamžikem uplynula lhůta pro jeho vydání, resp. jaký byl poslední úkon v řízení, pokud se od něj odvíjí žalobní lhůta, čím naplnil žalobce podmínku vyčerpání prostředků na ochranu proti nečinnosti ve správním řízení či z čeho dovozuje, že se tato podmínka neuplatní.*<sup>65</sup> Na tvrzení žalobce se s ohledem na to, že soud o žalobě proti nečinnosti rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí, nevztahuje koncentrace řízení.

Žalobce dále musí označit důkazy na podporu svých tvrzení. V případě podání nečinnostní žaloby budou samozřejmě připadat v úvahu téměř výhradně důkazy listinné – tj. zejména (kopie) podání žalobce učiněná vůči správnímu orgánu a procesní reakce ze strany správního orgánu. Tedy takové důkazy, z nichž plyne, že bylo před určitým správním orgánem zahájeno správní řízení, ve kterém nebylo doposud rozhodnuto navzdory uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí a navzdory uplatnění příslušných opatření proti nečinnosti v rámci tohoto řízení. Tyto důkazy je žalobce povinen k žalobě připojit. Nicméně důkazy jsou obsaženy především ve správním spise, který si soud od správního orgánu musí před rozhodnutím ve věci (je-li z okolností věci patrné, že na základě správního spisu lze zjistit skutkový stav věci a posoudit důvodnost žaloby – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2008, č. j. 1 Ans 6/2008 - 58), spolu s vyjádřením žalovaného správního orgánu vyžádat. Možnost účinného uplatnění jiných důkazů než listinných, např. důkazů v podobě svědecké výpovědi, není dle názoru autora práce v řízení o žalobě proti nečinnosti příliš pravděpodobná.

Konečně musí žaloba obsahovat návrh výroku rozsudku čili žalobní petit. V něm žalobce navrhuje, aby soud uložil žalovanému povinnost vydat dané rozhodnutí ve věci samé (popř. osvědčení) v určité lhůtě. Návrh rozsudku je klíčový, neboť soud může žalobci přiznat pouze to, co požaduje. Nemůže tedy rozhodnout nad rámec žalobního návrhu nebo mimo něj. Pokud by však v jinak bezvadné žalobě byl petit formulován nesprávně, bylo by přepjatým formalismem, pokud by soud žalobu zamítl jen z důvodu nedokonale či nesprávně formulovaného petitu. V této situaci tak bude na místě, aby soud žalobce náležitě

---

<sup>64</sup> KÚHN, Zdeněk; KOCOUREK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, komentář k § 80 s. ř. s.

<sup>65</sup> Tamtéž

poučil o vadách jeho návrhu a dal mu šanci znění petitu napravit. Žalobce se nemůže domáhat toho, aby soud vydal rozhodnutí ve věci samé s konkrétním obsahem, tedy typicky kladného rozhodnutí o jeho žádosti. Jak však bude uvedeno dále, o jinou situaci jde v případě, kdy se žalobce domáhá vydání osvědčení.<sup>66</sup> V takovém případě se žalobce může vydání aktu s určitým obsahem úspěšně domáhat. Jako příklad lze uvést uložení povinnosti Ministerstvu vnitra, aby ve stanovené lhůtě vydalo žalobci – cizinci osvědčení o oprávněnosti jeho pobytu na území České republiky v souladu s § 87y zákona o pobytu cizinců.<sup>67</sup>

### 5.1.6 Rozsudek v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu

O žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu rozhoduje soudní senát, což plyne z § 31 odst. 2 s. ř. s. Určité pochybnosti plynoucí z tohoto ne zcela jednoznačného ustanovení, které hovoří o příslušnosti samosoudce ve vyjmenovaných „věcech“, Nejvyšší správní soud rozptýlil např. v rozsudku ze dne 21. 12. 2011, č. j. 1 Ans 12/2011 - 88, kterým zrušil usnesení krajského soudu v nečinnostní věci, a to z důvodu, že v této věci nebylo rozhodnuto tříčlenným soudním senátem, nýbrž samosoudcem. V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl: „[k]rajský soud rozhodl (...) specializovaným samosoudcem, ačkoliv ten může rozhodovat pouze o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu ve věcech uvedených v § 31 odst. 2 s. ř. s., a nikoliv též o žalobách na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s. nebo na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s.“ Ustanovení § 31 odst. 2 je tedy zapotřebí vykládat tak, že „věcí“ je nečinnost správního orgánu, nikoliv hmotněprávní podstata řízení před správním orgánem, který se má nečinnosti dopouštět.<sup>68</sup>

O nečinnostní žalobě musí soudní senát rozhodnout v souladu s § 56 odst. 3 s. ř. s. přednostně. Předřazení projednávání nečinnostních věcí před žaloby, které k soudu přišly dříve, je zcela logické a správné, neboť ochrana podáním

---

<sup>66</sup> BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan; MOLEK, Pavel; POSPÍŠIL, Petr; SOCHOROVÁ, Vendula; ŠEBEK, Petr: *Soudní řád správní - online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016, komentář k § 80 s. ř. s.

<sup>67</sup> KÜHN, Zdeněk; KOCOUREK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, komentář k § 80 s. ř. s.

<sup>68</sup> Tamtéž, komentář k § 81 s. ř. s

žaloby tohoto typu je účinná pouze tehdy, je-li ve věci rozhodnuto ideálně co nejdříve. Pokud by správní soudy, které jsou nejrůznějšími podáními zahlceny natolik, že o správních žalobách rozhodují běžně i s odstupem tří roků od doručení žaloby, rozhodovaly rovněž o nečinnostních žalobách s delším časovým odstupem, představovala by takováto soudní ochrana proti nečinnosti správního orgánu nástroj zcela bezzubý, a tudíž zbytečný.

Dle § 81 odst. 1 s. ř. s. „[s]oud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí.“ Z tohoto ustanovení vyplývá především to, že – jak autor již uvedl – řízení před soudem v případě tohoto žalobního typu není svázáno s koncentrací řízení. To je zásadní rozdíl oproti řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s., v jehož rámci soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (srov. § 75 odst. 1 s. ř. s.). Ačkoliv zákonodárce v citovaném ustanovení § 81 odst. 1 s. ř. s. hovoří pouze o „skutkovém stavu“, je zřejmé, že soud má zároveň vycházet nejen ze skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí, ale rovněž z právního stavu k témuž okamžiku. Smyslem takto zakotveného pravidla je ten fakt, že žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu „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.“ (srov. shora citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Ans 10/2012 - 46).

Z tohoto usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu však současně vyplývá, že při rozhodování o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu, který rozhodoval o nečinnostní žalobě, vychází Nejvyšší správní soud ze skutkového stavu, který tu byl ke dni rozhodnutí krajského soudu. Smysl § 81 odst. 1 spočívá totiž v tom, že rozhodující skutkový stav zjišťuje krajský soud, který je zásadou rozhodování k aktuálnímu faktickému (a právnímu) stavu *de facto* stavěn do nalézací role, zatímco soud kasační, je-li rozsudek/usnesení stěžován/o, v rámci řízení o kasační stížnosti posuzuje to, zda krajský soud skutkový stav ke dni vydání jeho rozhodnutí posoudil správně.

### 5.1.6.1 Odmítnutí a zamítnutí žaloby a zastavení řízení

Nejsou-li splněny podmínky řízení, soud se žalobou věcně nezabývá a **odmítne** ji. Důvody pro odmítnutí žaloby jsou obecně uvedeny v § 46 s. ř. s. Autor práce je názoru, že otázka toho, kdy by měly soudy nečinnostní žalobu odmítnout z důvodu nesplnění podmínek řízení, není doposud v některých ohledech stále zcela vyjasněná. V případě nečinnostní žaloby vyvstává otázka především v souvislosti se situací, kdy je žaloba ke správnímu soudu podána v momentě, kdy účastník řízení sice uplatnil příslušná opatření proti nečinnosti v rámci správního řízení, na které nadřízený správní orgán reagoval příkazem podřízenému správnímu orgánu vydat v dané věci v určené lhůtě rozhodnutí, a kdy ale účastník řízení nevyčkal, až lhůta určená nadřízeným správním orgánem uplyne. Otázka tedy zní, zda účastník řízení v takovém případě před podáním žaloby prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, vyčerpal **bezvýsledně** (srov. § 79 odst. 1 s. ř. s.).

Dle názoru kolektivu autorů nejnovějšího komentáře k soudnímu řádu správnímu z roku 2019<sup>69</sup> je závěr o bezvýslednosti možný učinit až po uplynutí lhůty k vydání rozhodnutí stanovené nadřízeným správním orgánem v opatření proti nečinnosti. Dle tohoto přístupu je tedy uplynutí příslušné lhůty stanovené nadřízeným správním orgánem otázkou přípustnosti žaloby. Existují ale i názory opačné, podle kterých by okolnost, že již uplynula lhůta stanovená v opatření proti nečinnosti, neměla být vztahována k přípustnosti žaloby, ale „jen“ k její důvodnosti. Argumentem pro tento přístup je, že podle judikatury správních soudů nepřípustnost žaloby nemůže v průběhu řízení odpadnout. Ta totiž buď dána je, nebo není a tato okolnost se zkoumá jen a pouze k okamžiku podání žaloby. Řešení navržené v komentáři by nadto mohlo vést k absurdnímu závěru, kdy by nadřízenému správnímu orgánu stačilo žádosti o opatření proti nečinnosti vyhovět a stanovit takovou lhůtu pro vydání rozhodnutí, aby skončila uplynutím jednoleté lhůty žalobní, a žaloba na ochranu proti nečinnosti se tak stala zcela neúčinným prostředkem soudní ochrany. Proto tedy údajně platí, že i kdyby účastník řízení podal žalobu bezprostředně poté, co nadřízený správní orgán přikázal

---

<sup>69</sup> Tamtéž

podřízenému správnímu orgánu v určité lhůtě vydat správní akt, není nevyčkání konce takto stanovené lhůty důvodem pro odmítnutí žaloby.<sup>70</sup>

Autor práce je však toho názoru, že o bezvýsledném vyčerpání prostředků se dá hovořit teprve tehdy, pokud marně uplyne lhůta stanovená nadřízeným správním orgánem pro vydání rozhodnutí orgánu, který je nečinný. Pokud účastník řízení podá žalobu před uplynutím takto stanovené lhůty, měla by žaloba být vyhodnocena jako nepřijatelná a jako taková být pro nesplnění podmínek řízení odmítnuta, třebaže soud později v době projednávání žaloby zjistí, že ve lhůtě stanovené nadřízeným orgánem zůstal jemu podřízený orgán skutečně nečinný až do konce této lhůty. Se situací, kdy by nadřízený správní orgán stanovil nečinnému orgánu nepřiměřeně dlouhou dobu pro vydání rozhodnutí, která by se dostávala do napětí s jednoletou žalobní lhůtou (což by mohlo v důsledku účastníku řízení znemožnit soudní ochranu), se Nejvyšší správní soud zatím údajně vypořádávat nemusel.<sup>71</sup> Dle názoru autora práce by však – pokud by nadřízený správní orgán stanovil nečinnému orgánu lhůtu skutečně tolik nepřiměřenou, že by vyčkání jejího uplynutí ve výsledku mohlo účastníku řízení znemožnit podat včasnou žalobu – tato mimořádná situace představovala okolnost, pro kterou by vyčkávání uplynutí nepřiměřené lhůty nebylo možné od účastníka řízení spravedlivě požadovat. Žaloba podaná ještě před koncem této lhůty by pak pro nesplnění podmínek odmítnuta být nemohla.

Ne zcela jednoznačně zodpovězeno je dle názoru autora i to, jak by měl soud naložit s žalobou, která byla podána k soudu **předčasně**, tedy ještě před uplynutím zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí ve věci samé, je-li zároveň splněna podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. Tato situace bude ale nastávat patrně jen zřídkakdy. Zde je zapotřebí zdůraznit, že samotné posouzení toho, zda je správní orgán nečinný, je otázkou důvodnosti žaloby (součástí rozhodnutí ve věci samé), nikoliv otázkou existence podmínek řízení. Pokud tedy soud zjistí, že správní orgán nečinný není, žalobu musí zamítnout, nikoliv odmítnout (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2010, č. j. 7 Ans 5/2008 - 64, publ. pod č. 2181/2011 Sb. NSS). S tímto postojem je v souladu i závěr, který přijal Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 29. 11. 2017, č. j. 10 A 155/2017 - 40,

---

<sup>70</sup> Tento názor zastává Mgr. Ing. Petr Šuránek, soudce Krajského soudu v Praze

<sup>71</sup> KÜHN, Zdeněk; KOCOUREK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, komentář k § 79 s. ř. s

se kterým se autor plně ztotožňuje. Z rozsudku plyne, že „[j]e-li žaloba proti nečinnosti správního orgánu podána ještě předtím, než uplynula lhůta pro vydání správního rozhodnutí, nelze žalobu odmítnout pro předčasnost podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. ve spojení s § 80 odst. 1 s. ř. s., protože otázka, zda již správnímu orgánu marně uplynula lhůta pro vydání rozhodnutí, musí být posouzena při meritorním rozhodování o žalobě.“ Současně je zapotřebí upozornit, že v daném případě žalobce před podáním žaloby uplatnil (neúspěšně) opatření proti nečinnosti v rámci správního řízení, a podmínku přípustnosti žaloby spočívající v bezvýsledném vyčerpání prostředků ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. tedy splnil.

Dle názoru kolektivu autorů komentáře k soudnímu řádu správnímu z roku 2016 by podání takovéto žaloby soud nemělo vést k tomu, že ji pro předčasnost podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. odmítne. Bylo by totiž přepjatým formalismem, pokud by soud žalobu odmítl z důvodu předčasnosti, „neboť nedostatek podmínky řízení spočívající v předčasnosti žaloby je třeba v takovém případě považovat za odstranitelný a odstraněný uplynutím času.“<sup>72</sup> V komentáři zároveň jeho autoři uvádějí, že „[n]a druhou stranu, pokud po provedení nezbytných procesních úkonů je soud připraven o žalobě rozhodnout a zákonná či stanovená lhůta dosud neuplynula, nelze zřejmě po správním soudu požadovat, aby vyčkával jejího uplynutí. V takové situaci je soud oprávněn žalobu odmítnout jako předčasnou.“<sup>73</sup> S tímto názorem se autor této práce neztotožňuje, neboť v popsaném případě by zjištění, že správní orgán nečinný (zatím) není, mělo vést ve smyslu shora citovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Ans 5/2008 - 64 k zamítnutí žaloby pro nedůvodnost, nikoliv však k jejímu odmítnutí pro nepřípustnost.

Autor práce musí vyjádřit nesouhlas rovněž s odkazem autorů komentáře na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2010, č. j. 2 Ans 5/2009 - 59, jehož právní věta zní následovně: „Pokud v době rozhodování krajského soudu o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu není splněna podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti nečinnosti, není krajský soud oprávněn žalobu bez dalšího odmítnout, je-li mu

---

<sup>72</sup> BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan; MOLEK, Pavel; POSPÍŠIL, Petr; SOCHOROVÁ, Vendula; ŠEBEK, Petr: *Soudní řád správní - online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016, komentář k § 81

<sup>73</sup> Tamtéž

*z podání žalobce známo, že pro naplnění absentující podmínky (postupem podle § 80 správního řádu z roku 2004) již podnikl odpovídající procesní kroky. Při vědomosti této skutečnosti a při respektování principu šetření procesních práv účastníků řízení, je soud povinen vyčkat, jakým způsobem nadřízený správní orgán se žádostí o uplatnění prostředku proti nečinnosti naloží a podle toho přijmout odpovídající rozhodnutí. Opačný přístup nese znaky formalismu, který vede k odmítnutí efektivní ochrany práv žalobce.“* V dané věci Nejvyšší správní soud shledal vadným postup krajského soudu, který z důvodu, že žalobkyně podala žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti teprve po podání žaloby, tuto podle § 46 odst. 1 písm. a). s. ř. s. odmítl pro nesplnění podmínky řízení uvedené v ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. Je však zapotřebí uvést, že názor vyjádřený Nejvyšším správním soudem v citovaném rozsudku č. j. 2 Ans 5/2009 - 59 byl již judikatorně překonán. Rozšířený senát Nejvyššího správního v rozsudku ze dne 25. 5. 2016, č. j. 5 As 9/2015 - 59, publ. pod č. 3409/2016 Sb. NSS, dříve přijatý názoru druhého senátu odmítl a uvedl, že „[n]ení-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 s. ř. s.), jedná se o žalobu nepřijatelnou, kterou soud odmítne podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. **K případnému dodatečnému splnění této podmínky v průběhu řízení před soudem nelze přihlížet** (zvýraznění provedl autor práce).“

Žalobu pro nedůvodnost soud **zamítne** z několika příčin. Absence nečinnosti bude zejména tam, kde žalovaný nemá pravomoc nebo působnost v dané věci konat. Důvodem pro zamítnutí bude rovněž např. situace, kdy žalobcem požadovaný akt není rozhodnutím ve věci samé ani osvědčením, či pokud soud zjistí, že rozhodnutí či osvědčení žalobcem požadované nemůže žalobci zasáhnout do jeho subjektivních práv či povinností. Pokud však nemožnost zasažení do veřejných subjektivních práv či povinností bude zjevná *prima facie*, soud by měl žalobu správně odmítnout.

Soud žalobu **zamítne** také tehdy, kdy zjistí, že žalovaný nečinný není, neboť lhůty k rozhodnutí v době rozhodování soudu ještě neuběhly. Rozpory ohledně této otázky mohou mezi účastníkem řízení a správním orgánem nastat třeba tehdy, bylo-li řízení přerušeno či byla-li lhůta k rozhodnutí prodloužena v důsledku určitých úkonů v řízení.

Důvodem pro **zamítnutí** žaloby je rovněž situace, kdy žalovaný nevydal požadované rozhodnutí výhradně z důvodů na straně žalobce, který neposkytoval potřebnou součinnost. Jak již autor uvedl výše v rámci subkapitoly 4.2.1, platí, že nedodržení lhůt se nemůže dovolávat ten účastník, který je sám způsobil. Správní soudy proto ochranu proti nečinnosti správních orgánů, která je přičitatelná žalobci v důsledku jeho chování v rámci správního řízení, neposkytují. Nicméně současně je zapotřebí upozornit na to, že (jak autor rovněž již poznamenal) pokud přes obstrukční chování účastníka řízení přijme nadřízený správní orgán opatření proti nečinnosti, nečinnost žalovaného je tak presumována a soud se otázkou, zda nečinnost zavinil účastník řízení (žalobce) již nemůže v rámci řízení o nečinnostní žalobě zabývat.

Soud **zamítne** žalobu také tehdy, bylo-li rozhodnutí již správním orgánem vydáno, třebaže k tomuto došlo až po podání žaloby a třebaže žalovaný skutečně zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí nedodržel (tj. původně důvodná žaloba se před rozhodnutím soudu stala nedůvodnou). I zde je zapotřebí uvést, že soud musí v souladu s § 81 odst. 1 správního řádu rozhodovat na základě skutkového (a právního) stavu ke dni svého rozhodnutí. Na tomto místě je zapotřebí též uvést, že je povinností soudu, aby ověřil, zda žalovaný v mezidobí požadované rozhodnutí nebo osvědčení nevydal. To lze zjistit při ústním jednáním bezprostředně před vydáním rozsudku dotázáním se účastníků řízení. Není-li ale jednání nařízeno, což se bude pravděpodobně týkat většiny řízení o nečinnostních žalobách (vysloví-li strany sporu s tímto postupem souhlas), pak musí soud tuto skutečnost ověřit jinak. Např. v případě věcí cizineckých může soud ověřit, zda v daném správním řízení již nebylo rozhodnuto, prostřednictvím portálu Ministerstva vnitra.<sup>74</sup>

V případě, kdy nečinný správní orgán v období po podání žaloby požadované rozhodnutí vydá, bude žalobce (je-li zastoupen advokátem znalým v problematice) patrně reagovat **zpětvzetím žaloby**. Podle § 60 odst. 3 věty druhé s. ř. s. totiž platí, že „[v]zal-li však navrhovatel podaný návrh zpět pro pozdější chování odpůrce nebo bylo-li řízení zastaveno pro uspokojení navrhovatele, má navrhovatel proti odpůrci právo na náhradu nákladů řízení.“ Vezme-li žalobce svoji žalobu zpět, zhodnotí soud zpravidla, nakolik toto zpětvzetí bylo učiněno pro pozdější chování žalovaného, a to za účelem formulování nákladového

---

<sup>74</sup> Informace o stavu daného řízení lze zjistit na webové stránce <https://frs.gov.cz/cs/ioff/application-status>



výroku. Jak totiž konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 12. 2017, č. j. 3 As 43/2016 - 36, smyslem § 60 odst. 3 věty druhé s. ř. s. je přiznat náhradu nákladů řízení žalobci, který podal žalobu důvodně a žalobu bere zpět, neboť v mezidobí došlo mimo soudní řízení ke změně situace, která fakticky odpovídá tomu, co žalobce požadoval, přičemž v případě, že by tento procesní úkon neučinil, vedlo by to k zamítnutí jeho žaloby. K tomu, aby soud mohl uzavřít, že žalobce vzal žalobu zpět pro chování žalovaného, je třeba též vyjasnit, zda žalovaný skutečně dané rozhodnutí vydal až po uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí, neboť samotné pozdější vydání rozhodnutí (po podání žaloby) ještě nemusí vždy znamenat naplnění podmínek pro přiznání náhrady nákladů řízení dle § 60 odst. 3 s. ř. s. Mezi chováním odpůrce a zpětvzetím návrhu na zahájení řízení musí být příčinná souvislost. Přitom je třeba posuzovat nejen to, zda v důsledku chování odpůrce po podání návrhu na zahájení řízení nastal stav, který navrhovatel podáním návrhu sledoval, nýbrž i to, zda návrh byl v okamžiku zahájení řízení důvodný. Hodnotí se jak splnění podmínek soudního řízení, tak důvodnost návrhu. Nepostačuje, že odpůrce učinil úkon, v jehož důsledku byl nastolen stav požadovaný návrhem na zahájení řízení, jestliže samotný návrh vznik takového stavu neopodstatňoval (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 1. 2017, sp. zn. III. ÚS 2741/16 a sp. zn. III. ÚS 3592/16).

Dospěje-li tedy soud k závěru, že žalovaný byl v době podání žaloby skutečně objektivně nečinný, tedy byla-li žaloba důvodná (a současně byla-li přípustná), pak v případě zpětvzetí žaloby usnesením jednak řízení **zastaví** a jednak zpravidla přizná žalobci náhradu nákladů řízení. Autor práce je názoru, že právě tento způsob zakončení řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu patří mezi ty nejčastější, neboť – jakkoliv soudy mají o nečinnostních žalobách rozhodovat přednostně – před rozhodnutím soudu velice často správní orgán příslušné rozhodnutí vydá. Vzhledem k tomu, že většina žalobců je zastoupena advokátem, je pochopitelně v zájmu tohoto zástupce (jakož i v zájmu jeho klienta), aby byla žalovanému uložena povinnost uhradit protistraně náhradu nákladů řízení. Nevezme-li totiž žalobce žalobu po vydání požadovaného rozhodnutí zpět, bude i původně důvodná žaloba zamítnuta. V takovém případě žalobci, který podal žalobu důvodně, může paradoxně hrozit, že mu bude soudem uložena povinnost uhradit procesně úspěšnému žalovanému náhradu nákladů řízení (srov. § 60 odst. 1 s. ř. s.). Na druhou stranu vývoj těchto okolností v době po podání žaloby je zjevným důvodem pro aplikaci § 60 odst. 7

s. ř. s., dle kterého soud nemusí procesně úspěšnému účastníku soudního řízení přiznat náhrady nákladů řízení z důvodů zvláštního zřetele hodných.

K **zastavení** řízení může kromě výše popsaného důvodu vést též skutečnost, že žalobce k výzvě soudu neuhradil v určené lhůtě soudní poplatky [srov. § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích ve spojení s § 47 písm. c) s. ř. s.]

#### **5.1.6.2 Vyhovění žalobě**

Pokud soud zjistí, že jsou splněny podmínky řízení, tj. že je žaloba přípustná, a pokud současně dospěje k závěru, že žalovaný v zákonné lhůtě nevydal rozhodnutí, které vydat měl, je žaloba důvodná. V takovém případě, je-li ovšem současně splněná podmínka, že rozhodnutí není vydáno ani ke dni rozhodnutí soudu (což, jak jest uvedeno shora, musí soud ke dni svého rozhodnutí ověřit), soud žalobnímu návrhu zpravidla vyhoví. Správní soud v takovém případě ve výroku rozsudku uloží správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí, k čemuž mu stanoví přiměřenou lhůtu.<sup>75</sup> Soud při ukládání povinnosti žalovanému musí vycházet z petitu žaloby. Vázanost petitum se však nevztahuje na určení lhůty k vydání rozhodnutí. Výrok rozsudku musí obsahovat identifikaci rozhodnutí, které má žalovaný vydat. Jak ale uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 9. 2004, č. j. 7 Afs 33/2003 - 80, soud není oprávněn zavázat správní orgán k vydání rozhodnutí o určitém obsahu, tj. určit, jak konkrétně má být správní orgán činný. Zdrženlivost soudu je na místě především proto, že obsah a případná nezákonnost následně vydaného rozhodnutí ve věci samé je rovněž pod soudní kontrolou, neboť jej lze podrobit soudnímu přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. Výše uvedené ovšem neplatí pro osvědčení, u nichž možnost následného přezkumu v navazujícím řízení před správním soudem není dána, protože neexistuje žádný žalobní typ obdobný žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, jenž by se vztahoval na osvědčení. Soud se tak již v rámci řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu zabývá rovněž obsahovou stránkou tohoto aktu a zpravidla – v závislosti na tom, co je mezi stranami sporné – vymezí, jestli má být osvědčení vůbec vydáno, a je-li veden spor o jeho určitý dílčí obsahový aspekt, vymezí též, jaký obsah musí osvědčení mít. Soud se nezabývá veškerými obsahovými náležitostmi tohoto aktu, ale jen

---

<sup>75</sup> Srov. přílohu č. 3 na str. 68 – 72

těmi, jež jsou mezi stranami sporné, nebo těmi, které se spornými aspekty aktu souvisejí či jsou na nich závislé.<sup>76</sup>

Nesplní-li žalovaný povinnosti ve lhůtě uložené rozsudkem dobrovolně, může se žalobce splnění povinností domáhat exekucí dle § 37 odst. 2 písm. a) a § 40 odst. 1 písm. a) zákona č. 120/2001 Sb., exekuční řád, ve znění pozdějších předpisů či provedením soudního výkonu rozhodnutí dle § 274 odst. 1 písm. b) občanského soudního řádu.

## **5.2 Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 – 87 s. ř. s.)**

Až doposud se autor v rámci kapitoly 5 této práce zabýval nástrojem ochrany proti nečinnosti správního orgánu, který soudní řád správní poskytuje účastníkům řízení domáhajícím se vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Jak se však může bránit proti nezákonné pasivitě správního orgánu adresát veřejné správy, spočívá-li nečinnost úřadu v jiném nekonání, tedy není-li soudní ochrana podle § 79 a násl. s. ř. s. použitelná? *Prima facie* by se mohla nabízet možnost stěžovat tuto nečinnost u soudní autority nejvyšší, tedy u Ústavního soudu. Jak autor již uvedl, před účinností soudního řádu správního adresáti veřejné správy tuto cestu hojně využívali s poukazem na ústavní právo na projednání věci bez zbytečných průtahů, což vedlo k tomu, že byl Ústavní soud nucen zabývat se nespočtem banálních sporů.

Ústavní soud v nálezu ze dne 8. 3. 2005, sp. zn. I ÚS 618/04, tedy v nálezu vydaném již za účinnosti soudního řádu správního, zpochybnil úvahu, že lze ústavní stížností brojit proti nečinnosti správního orgánu spočívající v jiném nekonání než v nevydání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení. Ústavní soud dovodil, že případy, v nichž úřady zasahují do práv tím, že jsou nečinné při provádění jiných úkonů, pokryty ustanoveními soudního řádu správního týkajícími se ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu. Jak později potvrdil rovněž rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, publ. pod č. 2206/2011 Sb. NSS, v případě jiné nečinnosti správního orgánu než nevydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení je nejprve třeba tuto nečinnost žalovat prostřednictvím žaloby

---

<sup>76</sup> BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan; MOLEK, Pavel; POSPÍŠIL, Petr; SOCHOROVÁ, Vendula; ŠEBEK, Petr: *Soudní řád správní - online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016, komentář k § 81 s. ř. s.

na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. Rozšířený senát konkrétně uvedl následující: „[15] 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), (...) [16] Výše uvedené ústavněprávní důvody proto vedou rozšířený senát k názoru, že věcný rozsah tří základních typů žalob v řízení podle s. ř. s. je nutno v pochybnostech vykládat tak, aby pokud možno každý úkon veřejné správy směřující vůči jednotlivci a zasahující do sféry jeho práv nebo povinností (tj. stanovící mu nové povinnosti, (...) jinak zasahující do jeho právem chráněné sféry konáním, anebo opomenutím, tedy mj. i nekonáním v případě, že právo stanovuje povinnost veřejné správy za stanovených podmínek konat, ať již předepsanou formou, anebo fakticky) byl podroben účinné soudní kontrole. (...) [20] Oproti tomu zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.“ V citovaném rozsudku spočívalo „jiné nekonání“ v neprovedení záznamu do katastru nemovitostí a rozšířený senát uvedl, že „[s]oudní ochrany proti provedení či neprovedení záznamu do katastru nemovitostí podle § 7 a § 8 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, se lze ve správním soudnictví domáhat v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s.“

S odkazem na shora citované závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu rozhodl tentýž soud dále např. tak, že žalobou na ochranu před nezákonným zásahem se lze bránit proti nečinnosti správního orgánu při rozhodování o odvolání proti usnesení o námitce podjatosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2016, č. j. 9 As 244/2015 - 47). Judikatura totiž v minulosti jednoznačně dovodila, že rozhodnutí o podjatosti úřední osoby není rozhodnutím žalovatelným podle § 65 s. ř. s., neboť se jím

pouze upravuje vedení řízení před správním orgánem a je následně přezkoumatelné při rozhodování o věci samé (srov. zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Afs 20/2003 - 23, publ. pod č. 114/2004 Sb. NSS). Lze ale zmínit celou řadu dalších případů, kdy správní soudy dospěly k závěru, že nečinnostní žaloba není ideálním prostředkem pro obranu proti nečinnosti správního orgánu.

Lze proto konstatovat určitou dvojkolejnost soudní ochrany před nečinností. Samozřejmě se objevují názory vyžadující sjednocení takové dvojkolejnosti, nicméně nejsou prozatím konány žádné kroky, které by takovým změnám nasvědčovaly.<sup>77</sup> Tato situace v každém případě může vést mnohdy především k nejistotě adresátů veřejné správy, jaký žalobní typ mají – čelí-li pasivitě správních orgánů, kterou hodlají napadnout u správního soudu – v konkrétních situacích použít.

V této souvislosti je nutno připomenout další judikaturu rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, ze které vyplývá, že žalobce nemůže mít újmu z toho, že mylně zvolil nesprávný žalobní typ, a to nehledě na to, zda judikatura ohledně této otázky doznala změn, byla jednotná, nejednotná či byla již sjednocena, popř. ohledně povahy toho kterého úkonu dosud judikováno nebylo. V takovém případě musí být žalobce poučen o tom, že soud odlišně hodnotí povahu úkonu či nečinnosti správního orgánu, které mají být soudem přezkoumány, a vyzván, aby tomu přizpůsobil obsah žaloby (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, publ. pod č. 3687/2018 Sb. NSS). Ačkoli byl tento rozsudek zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, zrušovací důvody se citovaného závěru netýkaly a Nejvyšší správní soud se jej přidržel i v další rozhodovací činnosti (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2020, č. j. 8 Afs 183/2019 - 52).

Řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu představuje nicméně téma, jež by pro svoji obsáhlost zasluhovalo sepsání samostatné kvalifikační práce. Protože stěžejním instrumentem ochrany proti nečinnosti správního orgánu v soudním řádu správním je žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 a násl. s. ř. s., věnoval autor v této práci

---

<sup>77</sup> JIŘÍČKOVÁ, Ivana. *Ochrana před nezákonnou nečinností správního orgánu s odkazy na konkrétní případy*. Rigorózní práce. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická, 2018.

značný prostor právě tomuto žalobnímu typu. Čtenáře prahnoucí po bližších informacích o řízení o „zásahové“ žalobě, která představuje subsidiární prostředek vůči ostatním žalobním typům, odkazuje autor na citovanou judikaturu, zejména na shora citovaný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ve věci EUROVIA, tj. rozsudek č. j. 7 As 155/2015 - 160, a dále zejména na mimořádně profesionálně zpracovaný komentář k soudnímu řádu správnímu prof. Kühna, dr. Kocourka a kolektivu autorů z roku 2019, v této práci nesčetněkrát citovaný.

## **6 Epidemiologická krize a vliv krizových opatření vlády na činnost správních orgánů**

Tuto práci psal její autor v době, kdy nejen Českou republikou, ale v podstatě celým světem hýbala pandemie virové choroby Covid-19, která je způsobená těžkým akutním respiračním syndromem koronaviru SARS-CoV-2. V důsledku nepříznivého epidemiologického vývoje byl v České republice poprvé dne 12. 3. 2020 vyhlášen podle čl. 5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů usnesením č. 194, vyhlášeným pod č. 69/2020 Sb. (dále jen „usnesení o vyhlášení nouzového stavu“ ze dne 12. 3. 2020)<sup>78</sup>, nouzový stav pro celé území České republiky, který posléze zůstal v platnosti po dobu následujících 66 dnů až do dne 17. 5. 2020. S ohledem na příchod očekávané „druhé vlny epidemie“ na podzim roku 2020 byl další nouzový stav v České republice vyhlášen s účinností od 5. 10. 2020. Ten byl od té doby vládou České republiky několikrát prodloužen a v platnosti zůstal i ke dni, kdy autor tuto práci uzavřel, tj. na konci března roku 2021.

Nepochybně zajímavou otázkou v této souvislosti je, jak se do činnosti správních orgánů epidemiologická krize a související přijatá krizová opatření odrazila a jakých změn fungování správních úřadů – co se vedení správních řízení týče – v této nelehké době doznalo.

Poměrně zásadním způsobem se přijatá krizová opatření v jarních měsících roku 2020 projevila u těch správních orgánů, v jejichž gesci je azylová a migrační politika. Řeč je především o Ministerstvu vnitra a jeho odboru azylové

---

<sup>78</sup> Usnesení vlády České republiky č. 194 o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru /označovaný jako SARS CoV-2/ na území České republiky na dobu od 14.00 hodin dne 12. března 2020 na dobu 30 dnů

a migrační politiky, kterému svěřuje rozsáhlou věcnou působnost v cizineckých věcech shora již připomínaný zákon o pobytu cizinců, který upravuje podmínky vstupu cizince na území České republiky, podmínky vycestování cizince z území či podmínky pobytu cizince na území (srov. § 1 odst. 1 zákona o pobytu cizinců). Vedle toho se krizová opatření dotkla též činnosti Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, která je nadřízeným správním orgánem Ministerstva vnitra ve věcech, v nichž odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra rozhoduje v prvním stupni a v dalších případech stanovených zákonem o pobytu cizinců (srov. § 170a odst. 1 zákona o pobytu cizinců).

Důvodem, proč se epidemiologická krize zřetelně dotkla právě správních řízení ve věcech cizineckých vedených těmito úřady, byla skutečnost, že v návaznosti na shora uvedené usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu ze dne 12. 3. 2020 vláda České republiky rozhodla podle příslušných ustanovení zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů o přijetí takových krizových opatření, která vyřizování žádostí v cizinecké agendě zásadně omezila. Tato opatření tedy významně zasáhla do průběhu správních řízení jmenovanými úřady vedenými a projevila se v běhu lhůt pro vydání rozhodnutí.

Konkrétně vláda navazujícím usnesením č. 198 ze dne 12. 3. 2020, vyhlášeným pod č. 71/2020 Sb. (dále jen „krizové opatření č. 71/2020 Sb.“), nařídila s účinností od 14. 3. 2020 zastavení řízení v případě žádostí o krátkodobá víza, o kterých do té doby nebylo rozhodnuto, a přerušit všechna řízení o žádostech o oprávnění k pobytu nad 90 dnů podaných na zastupitelských úřadech (srov. čl. I bod 3 a 4 krizového opatření č. 71/2020 Sb.). Tato opatření zavdala důvod pro několik soudních sporů, které v průběhu roku 2020 i roku 2021 řešily a stále řeší správní soudy v rámci řízení o žalobách proti nečinnosti správního orgánu. Jednu ze zajímavých kauz z oblasti cizineckého práva autor přibližuje níže.

V souvislosti s přerušением správního řízení ve věci žádosti o vydání zaměstnanecké karty (tj. pobytového oprávnění nad 90 dnů) žadatele z Vietnamské socialistické republiky vznikl soudní spor, který byl zakončen dokonce „sbírkovým“ rozsudkem Nejvyššího správního soudu, jehož závěry budou nepochybně platné i po skončení „doby covidové“. Soud v rozsudku ze dne 22. 7. 2020, č. j. 1 Azs 200/2020 - 31, publ. pod č. 4086/2020 Sb. NSS, formuloval následující právní větu: *„Přerušением řízení se nestaví lhůta, ve které je*

*nadřízený správní orgán povinen rozhodnout o žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu. Pokud v den podání žaloby na ochranu proti nečinnosti tato lhůta již uplynula a nadřízený správní orgán o žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti dosud nerozhodl, je bezvýsledně vyčerpán prostředek k ochraně proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 79 odst. 1 věty první s. ř. s., a to bez ohledu na to, zda je řízení, ve kterém k tvrzené nečinnosti dochází, přerušeno.“* V dané věci žalovanému (Ministerstvu vnitra) marně uplynula lhůta pro vydání rozhodnutí o žádosti dne 18. 2. 2020. Dne 24. 2. 2020 podal žadatel o pobytové oprávnění žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti. S ohledem na krizové opatření č. 71/2020 Sb. neběžela dle názoru krajského soudu od 14. 3. 2020 nadřízenému správnímu orgánu (Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců) lhůta (30 dnů dle § 71 odst. 3 správního řádu) pro vydání usnesení, kterým se buďto ukládá žalovanému v určité lhůtě rozhodnout, nebo se návrhu nevyhovuje; podle krajského soudu proto ani nemohla lhůta uplynout a podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti tak nemohla být splněna. To krajský soud, který nečinnostní žalobu odmítl, odůvodnil tak, že jsou-li řízení o žádostech uvedených v krizovém opatření přerušena, znamená to, že neběží lhůty jak pro vydání rozhodnutí o nich, tak ani pro učinění opatření proti nečinnosti. Krajský soud k tomu uvedl, že v projednávaném případě lhůta pro vyřízení žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti nejen neskončila před podáním žaloby, ale neskončila ani v den rozhodování soudu, a že není ani jednoznačné, kdy vlastně skončí. Žalobce tak dle krajského soudu nesplnil požadavek bezvýsledného vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu

Žalobce však u Nejvyššího správního soudu úspěšně namítal, že z krizového opatření č. 71/2020 Sb. neplyne, že by snad v důsledku přerušení řízení o žádostech o oprávnění k pobytu nad 90 dnů podaných na zastupitelských úřadech neběžela lhůta pro učinění opatření proti nečinnosti (či zamítnutí žádosti o jeho uplatnění) nadřízeným správním orgánem v těchto řízeních. Vláda pouze v čl. I odst. 4 usnesení nařídila přerušit všechna řízení o žádostech o oprávnění k pobytu nad 90 dnů podaných na zastupitelských úřadech. Nejvyšší správní soud uvedl též, že nadto by při přijetí závěru krajského soudu mohlo dojít k paradoxní situaci, kdy by marně uplynula objektivní lhůta k podání nečinnostní žaloby, během které by však vůbec nemuselo dojít k naplnění podmínky bezvýsledného



vyčerpání prostředků na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Podání žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 s. ř. totiž nestaví ani nepřerušuje běh lhůty pro podání nečinnostní žaloby. Dle soudu „[m]ohlo by také dojít k absurdní (...) situaci, kdy by již uplynula objektivní roční lhůta od marného uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí, avšak podle výkladu zastávaného krajským soudem by stále nebyl bezúčelně vyčerpán prostředek ochrany proti nečinnosti, neboť by v důsledku přerušení řízení o žádosti o vydání zaměstnanecké karty neběžela ani lhůta pro vydání usnesení o žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti.“

Závěry přijaté Nejvyšším správním soudem ve shora citovaném „sbírkovém“ rozsudku převzal tentýž soud rovněž v rozsudku ze dne 11. 8. 2020, č. j. 10 Azs 168/2020 - 35, anebo třeba Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 22. 9. 2020, č. j. 51 A 32/2020 - 53.

Epidemiologická krize a související krizová opatření se však dotkla správních řízení vedených nejen v oblasti cizineckého práva. Ke dni uzavření této práce (31. 3. 2021) jsou stále v platnosti opatření, která omezují chod správních úřadů obecně. Pro správní orgány je v současné době klíčové zejména usnesení vlády č. 199 ze dne 26. 2. 2021, vyhlášené pod č. 99/2021 Sb. (dále jen „krizové opatření č. 99/2021 Sb.“), jehož účinnost byla usnesením vlády č. 315 ze dne 26. 3. 2021 prodloužena až do 11. 4. 2021 do 23:59 h. Dle bodu 1 krizového opatření č. 99/2021 Sb. vláda uložila orgánům veřejné moci a správním orgánům, aby v rámci všech svých pracovišť zahájily omezený provoz vyplývající z nouzového stavu, spočívající v „omezení práce a státní služby zejména na ty agendy, jejichž výkon musí být bezpodmínečně kontinuálně zajišťován, a to zejména k zajištění chodu veřejné správy a služeb veřejné správy v nezbytně nutném rozsahu a plnění úkolů vlády České republiky směřujících k dosažení cílů nouzového stavu.“ Současně vláda stanovila, že ostatní agendy se vykonávají v rozsahu, který neohrozí opatření nutná k ochraně zdraví státních zaměstnanců, zaměstnanců a dalších úředních osob. Opatření k ochraně zdraví úředních osob spočívají v omezení osobního kontaktu zaměstnanců s adresáty veřejné správy (s žadateli, s jinými účastníky správních řízení) a dalšími externími osobami na nezbytně nutnou úroveň. Vláda stanovila, že omezení kontaktů se provede zejména:

„a) upřednostňováním písemného, elektronického či telefonického kontaktu před osobním ve všech případech, kdy je to možné, avšak při současném umožnění

*osobního kontaktu klientům/veřejnosti v úředních hodinách v rozsahu stanoveném tímto krizovým opatřením,*

*b) příjem veškerých dokumentů od klientů/veřejnosti pouze prostřednictvím pracoviště podatelny, je-li zřízeno; vždy, kdy je to možné, se upřednostní elektronická komunikace,*

*c) dochází-li ke kontaktům se zaměstnanci jiných orgánů a institucí, přijetím opatření omezujících přímý kontakt; jednání se provádí za zvýšených hygienických opatření,*

*d) výše uvedená opatření se přiměřeně použijí i pro vnitřní styk zaměstnanců v rámci orgánu“ (srov. bod 2 krizového opatření č. 99/2021 Sb.)*

Citovanému krizovému opatření č. 99/2021 Sb., které je v platnosti a účinnosti od 27. 2. 2021 do dnešního dne, předcházela opatření, která všeobecně omezovala provoz orgánů veřejné moci a správních orgánů ve stejném nebo obdobném rozsahu. Tato krizová opatření, která v České republice platí (s přestávkou zejména v letních měsících roku 2020) – vedle jiných opatření navázaných na vyhlášený nouzový stav – již déle než rok, se tedy na činnosti úřadů nutně projevila. O sporech vyplývajících z případné nečinnosti správních orgánů jako důsledku aplikace krizových opatření budou v budoucnu možná ještě správní soudy rozhodovat. Autorovi práce nicméně není – kromě výše zmiňovaných věcí z oblasti práva cizineckého – známo, že by se v uplynulé nebo současné době správní soudy v rámci řízení dle § 79 a násl. s. ř. s. zabývaly otázkou, do jaké míry přijatá krizová opatření a omezený provoz správních orgánů ospravedlňují nedodržování zákonných lhůt pro vydání rozhodnutí v rámci správního řízení (což však neznamená, že takováto řízení soudy nevedly/nevedou).

Z krizových opatření týkajících se omezení provozu správních úřadů (z krizového opatření č. 99/2021 Sb. ale i z předcházejících opatření omezujících v obdobném rozsahu provoz orgánů veřejné moci a správních orgánů) plyne, že smyslem omezeného provozu správních orgánů je toliko omezit takové úkony, které vyžadují osobní kontakt. Důsledkem tohoto omezeného provozu však není všeobecné přerušování zahájených řízení či stavění běhu lhůt pro vydání rozhodnutí. Ve většině případů tedy dle názoru autora práce nebudou správní orgány moci případné průtahy v řízení úspěšně obhájit s poukazem na omezující opatření vlády. Opatřeními vlády ostatně bylo nařízeno upřednostňovat písemný, elektronický či telefonický kontakt s adresáty veřejné správy, osobní kontakt

s účastníky řízení však zcela zakázán nebyl. Byl-li by tedy v rámci vedeného správního řízení osobní kontakt úředních osob s účastníky řízení nezbytně nutný (tedy nebylo-li by možné rozhodnutí ve věci samé vydat bez osobního kontaktu, např. při ústním jednání), pak by dle názoru autora práce ve většině případů patrně nepřicházelo pro správní orgán v úvahu být ve věci nečinný, popřípadě správní řízení s poukazem na krizová opatření přerušit. Z těchto krizových opatření totiž sice vyplývá, že správní orgány mají fungovat v omezeném provozu, nicméně vyplývá z nich současně také to, že chod veřejné správy a služeb veřejné správy musí být kontinuálně zajišťován. Dle názoru autora práce lze však očekávat, že v rozhodnutích o nečinnostních žalobách směřujících proti pasivitě správních orgánů v „době covidové“ (budou-li takové žaloby projednávány) budou správní soudy muset zohledňovat celou řadu aspektů, jež jsou pro stávající mimořádnou dobu signifikantní, a že otázka toho, zdali byl ten který správní orgán nečinný, či nikoliv, nebude v mnohých případech zcela jednoznačně zodpověditelná.

Dle názoru autora práce mohou příčinu k soudním sporům zavdat ty správní orgány, které by se rozhodly slepě následovat doporučení obsažené ve Stanovisku Ministerstva vnitra k posuzování běhu lhůt v oblasti veřejné správy v době trvání nouzového stavu.<sup>79</sup> V něm Ministerstvo vnitra uvedlo: *„Při posuzování případné nečinnosti by pak nadřízené správní orgány měly přihlížet k aktuálním krizovým opatřením a z nich vyplývajícím omezením. V této souvislosti doporučujeme, aby nadřízené správní orgány omezily nebo odložily postup podle § 80 odst. 4 správního řádu. Vzhledem k omezené činnosti správních orgánů by tyto nástroje nemohly splnit svůj účel, a jednalo by se proto o nadbytečnou administrativní zátěž, která by s ohledem na objektivní skutečnosti nepřispěla ke zlepšení faktického výkonu veřejné správy.“*

Toto doporučení však autor vnímá jako poněkud nešťastné, neboť jeho důsledkem – pokud by nadřízené správní orgány skutečně paušálně upustily od povinnosti plynoucí z § 80 správního řádu, tj. povinnosti přijímat opatření proti nečinnosti vůči nečinným podřízeným správním orgánům – mohou být neodůvodněné průtahy ve správních řízeních, a tedy i prohrané soudní spory úřadů s adresáty veřejné správy a nutnost hradit úspěšným žalobcům náhrady nákladů řízení. Jak totiž autor uvedl výše, z krizových opatření neplyne, že by

---

<sup>79</sup> Stanovisko Ministerstva vnitra k posuzování běhu lhůt v oblasti veřejné správy v době trvání nouzového stavu [online]. [cit. 2021-03-28]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/covid19-stanovisko-ministerstva-vnitra-k-posuzovani-behu-lhut-v-oblasti-verejne-spravy-v-dobe-trvani-nouzoveho-stavu.aspx>

vedení správních řízení mělo být po dobu nouzového stavu obecně omezeno natolik, že by snad správní orgány byly zbaveny povinnosti rozhodovat v zákonných lhůtách. Autor je proto názoru, že nadřízené správní orgány by měly (zejména obdrží-li žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 80 odst. 3 věty druhé správního řádu) v každém jednotlivém případě individuálně posoudit, zda podřízenému správnímu orgánu skutečně marně uplynula lhůta pro vydání daného aktu. V případě, že zjistí, že podřízený správní orgán v zákonem stanovené lhůtě skutečně nerozhodl, popřípadě že třeba správní řízení přerušil, měl by nadřízený správní orgán na základě skutkových okolností daného případu posoudit, zda je pasivita odůvodnitelná krizovými opatřeními, nikoliv žádost bez rozmyslu zamítnout s odkazem na omezené fungování veřejné správy po dobu nouzového stavu.

## 7 Závěr

Na první pohled by se mohlo zdát, že problematika nečinnosti správního orgánu spolu se související problematikou možnosti její nápravy dle příslušných právních předpisů představuje téma jednoduché, vyvolávající toliko snadno zodpověditelné otázky, a tedy téma nezasluhující hlubší zpracování. Samotná úprava ochrany proti nečinnosti správního orgánu ve správním řádu je obsažena v jediném paragrafu a nemnoho prostoru témuž věnuje soudní řád správní. Je to nepochybně právě i tato skutečnost sama, že instituty ochrany proti nečinnosti jsou ve zmiňovaných právních předpisech řešeny jen velmi povšechně, která je jednou z příčin, že návazně na otázku, jak adresát veřejné správy může účinně brojit proti pasivitě správních orgánů, vyvstává řada zajímavých subotázek dalších, na něž ovšem litera zákona již odpovědi neposkytuje. Důkazem budiž listy shora popsané, podrobné komentáře českých administrativistů k dotčené právní úpravě, a především pak bohatá judikatura správních soudů, z níž autor této práce vycházel na prvním místě. Nečinnost správního orgánu a ochrana proti ní je rozhodně tématem, které zasluhuje pozornost administrativistů v míře nikoliv menší, než zasluhují jiné otázky z obecné části práva správního.

Autor v této kvalifikační práci – s ohledem na limity pro práci diplomovou – věnoval vývoji právní úpravy ochrany proti nečinnosti správního orgánu před účinností správního řádu a soudního řádu správního a problémům, které se s tehdejší kusou právní úpravou pojily, jen menší prostor. O to větší pozornost

však autor soustředil na otázky, které vyvstaly vzápětí po přijetí zmiňovaných právních předpisů, jejichž úprava nástrojů k ochraně proti nečinnosti správního orgánu je každopádně důslednější než právní úpravy předchozí, nikoliv však zcela jednoznačná či dokonce ideální.

Pokud jde o právní úpravu ochrany proti nečinnosti správního orgánu obsaženou ve správním řádu, postupoval autor při psaní práce a při zodpovídání jednotlivých otázek podle znění § 80 tohoto zákona. Čtenářům tedy přiblížil, za jakých okolností je možné opatření proti nečinnosti správního orgánu aktivovat. Popsal, jak nadřízený orgán může jednat a jaká opatření může v případě zjištěné nečinnosti přijmout. Značnou pozornost autor věnoval institutu žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti, která je v dispozici účastníka řízení. V této souvislosti se nabízí zejména otázka samotné povahy tohoto úkonu a vázanosti „návrhovým petitem“ ze strany orgánu, který je příslušný opatření proti nečinnosti podřízeného správního orgánu přijmout.

Co se týče ochrany proti nečinnosti správního orgánu poskytované správními soudy, upozornil autor čtenáře v první řadě na její určitou dvojkolejnost. Institut žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je totiž využitelný výhradně v případech nevydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Protože však pasivita veřejné správy může spočívat rovněž v jiném nekonání, vyvstala v minulosti otázka, jak se bránit takovéto nečinnosti správních orgánů, která rovněž může zasáhnout sféru práv a povinností adresátů veřejné správy, a která tudíž musí být rovněž pod kontrolou soudní moci. Judikatura dovodila, že prostředkem ochrany v takovém případě je žaloba před nezákonným zásahem správního orgánu. Tento žalobní typ autor zmínil toliko povrchně a pozornost soustředil především na tzv. nečinnostní žalobu, která v rámci soudního řádu správního představuje stěžejní instrument ochrany proti nečinnosti správního orgánu. Ostatně nečinnost spočívající v nevydání rozhodnutí ve věci samé je před správními soudy nepochybně o poznání častěji namítána než nečinnost spočívající v „jiném nekonání“.

Pokud jde o nečinnostní žalobu, zabýval se autor zblízka např. otázce „bezvýsledného vyčerpání prostředků“ a s tím související otázce přípustnosti žaloby. Otázka splnění podmínek řízení, která má vliv na to, jestli se soud bude vůbec žalobou meritorně zabývat, patří rozhodně mezi ty komplikovanější.

Konečně se autor vyjádřil k otázkám zcela aktuálním, tj. k tomu, jak se na fungování českých úřadů projevila stávající epidemiologická krize, která

v jarních měsících roku 2020 výrazně omezila dokonce i možnost cestovat mezi jednotlivými státy. To samozřejmě mělo zásadní vliv na vedená správní řízení o žádostech cizinců o udělení pobytového oprávnění. Celosvětovou pandemií je však želbohu svět zmítán i v časech dnešních, což se stále odráží v činnosti všech našich úřadů, které dle příslušných krizových opatření fungují v omezeném režimu. Autor práce však zhodnotil, že na průběh většiny správních řízení by tato opatření neměla mít zásadní dopad a že stávající nouzový stav nemůže ve většině případů zavdávat úřadům důvod k tomu být nečinnými. Budou-li se spory majícími základ v nečinnosti správních orgánů v „době covidové“ napříště zabývat správní soudy, což lze předpokládat, pravděpodobně budou muset zohledňovat celou řadu individuálních aspektů daných věcí. Lze si jen přát, aby se toto téma, o kterém autor hovoří jako o aktuálním, stalo co nejdříve tématem dnů uplynulých.

## **Přílohy**

### **Příloha č. 1 (str. 64 – 65):**

Usnesení, jímž byla v rámci řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu žalobkyně soudem vyzvána, aby ve stanovené lhůtě uhradila soudní poplatek za podání žaloby ve výši 2000 Kč a aby v téže lhůtě opravila určení žalovaného správního orgánu, který se měl dopustit nezákonné nečinnosti, a s tím i žalobní petit

### **Příloha č. 2 (str. 66 – 67):**

Opatření proti nečinnosti učiněné Komisí pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců vůči podřízenému správnímu orgánu – Ministerstvu vnitra, spočívající v příkazu vydat rozhodnutí ve věci ve lhůtě 30 dnů od doručení opatření

### **Příloha č. 3 (str. 68 – 72):**

Rozsudek Krajského soudu v Praze, jímž soud přikázal žalovanému Ministerstvu vnitra (které zůstalo nečinné navzdory učiněnému opatření – viz příloha č. 2), aby ve věci vydalo rozhodnutí do 30 dnů od právní moci rozsudku

## USNESENÍ

Krajský soud v Praze rozhodl předsedou senátu Mgr. Janem Čížkem ve věci

žalobkyně: **M**  
bytem  
zastoupena obecným zmocněncem  
bytem

proti  
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje,**  
sídlem Zborovská 81/11, Praha,

v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti,

### takto:

- I. Soud vyzývá žalobkyni, aby **do 15 dnů** od doručení tohoto usnesení:
  - opravila určení žalovaného správního orgánu;
  - v návaznosti na to upravila petit žaloby, tedy formulovala návrh výroku rozsudku, jehož vydání se vůči určenému žalovanému správnímu orgánu domáhá.
- II. Soud vyzývá žalobkyni, aby **do 15 dnů** od doručení tohoto usnesení zaplatila soudní poplatek za podání žaloby, který činí podle položky 18, bodu 2, písm. d) Sazebníku soudních poplatků **2 000 Kč**, a to na účet soudu 3703-8729111/0710, VS: 4333000721, nebo v kolcích na připojeném tiskopise.

### Odůvodnění:

Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu druhého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podanou dne 1. 2. 2021 domáhá ochrany proti nečinnosti spočívající v nevydání rozhodnutí o její žádosti o změnu zapsaného místa narození dle § 5 odst. 2 zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení, ve znění pozdějších předpisů, kterou podala k Městskému úřadu Kostelec nad Černými Lesy (dále jen „městský úřad“) dne 24. 8. 2020 (dále jen „rozhodnutí“). V žalobě uvedla, že u žalovaného uplatnila opatření proti nečinnosti podle § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), žalovaný však nápravu nezjednal. Za žalovaného označila Krajský úřad Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) a žalobní návrh formulovala tak, že požaduje, aby 1) soud krajskému úřadu uložil přikázat nečinnému městskému úřadu vydat rozhodnutí, a aby 2) tutéž povinnost vydat rozhodnutí uložil městskému úřadu přímo soud.

Podle § 79 odst. 2 s. ř. s. je žalovaným v řízení o žalobě proti nečinnosti ten správní orgán, který má dle žalobního tvrzení požadované rozhodnutí vydat (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2003, č. j. Na 249/2003 - 9).

Z obsahu žaloby se jeví, že tímto orgánem je městský úřad, ke kterému byla výše uvedená žádost podána, a nikoliv krajský úřad. Skutečnost, že krajský úřad nevyhověl návrhu žalobkyně na přijetí opatření proti nečinnosti, z něj žalovaného nečiní (nezakládá jeho pasivní legitimaci).

Soud proto v rámci své poučovací povinnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014 - 53) vyzval žalobkyni, aby upravila označení žalovaného a v této souvislosti správně formulovala žalobní návrh, neboť povinnost v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti lze uložit toliko (správně označenému) žalovanému.



Prakticky to znamená, že v dané věci postačí, pokud žalobkyně soudu sdělí, zda nadále trvá (či nikoliv) na petitu uvedeném pod bodem 1. v III. části žaloby, případně může (avšak nemusí) upravit petit uvedený pod bodem 2. v III. části žaloby.

Pokud žalobkyně setrvá na tom, že žalovaným má být (pouze) krajský úřad, a soud setrvá na názoru, že krajský úřad není orgánem, který má požadované rozhodnutí vydat, žalobu zamítne (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2012, č. j. 8 ~~Ans~~ 13/2011 – 69, a ze dne 4. 11. 2004, č. j. 3 ~~Ans~~ 2/2004 - 60).

Žalobkyně dále s podáním žaloby nesplnila poplatkovou povinnost. Soud proto podle § 9 odst. 1 věty první zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudních poplatcích“), vyzývá žalobkyni k zaplacení soudního poplatku za žalobu. Výše poplatku je stanovena podle položky 18, bodu 2, písm. d) Sazebníku soudních poplatků, který je přílohou č. 1 zákona o soudních poplatcích. Ke splnění uložené povinnosti stanovil soud žalobkyni patnáctidenní lhůtu (§ 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích). K zaplacení poplatku po marném uplynutí lhůty se nepřihlíží.

Nebude-li soudní poplatek ve stanovené lhůtě zaplacen, bude řízení zastaveno. Soud však řízení nezastaví, je-li tu nebezpečí z prodlení, v jehož důsledku by poplatník mohla vzniknout újma, jestliže poplatník ve stanovené lhůtě sdělí soudu okolnosti, které toto nebezpečí osvědčují, a doloží, že bez své viny nemohl soudní poplatek dosud zaplatit.

#### **Poučení:**

Proti tomuto usnesení není kasační stížnost přípustná [§ 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s.].

Má-li poplatník za to, že jsou u něj splněny podmínky pro osvobození od soudních poplatků, může u soudu podat návrh, aby mu bylo přiznáno osvobození od soudních poplatků, a to i se zpětnou účinností. Jestliže soud jeho návrhu vyhově, je zproštěn povinnosti platit soudní poplatky; poplatky zaplacené před rozhodnutím o přiznání osvobození od soudních poplatků se však nevracejí.

Praha 9. února 2021

**Mgr. Jan Čížek, v. r.**  
předseda senátu

**KOMISE PRO ROZHODOVÁNÍ VE VĚCECH POBYTU CIZINCŮ**  
náměstí Hrdinů 1634/3, poštovní schránka 155/SO, 140 21 Praha 4

---

Č. j. MV-175766-3/SO-2020

Praha 2. prosince 2020  
Počet listů/stran: 1/2

**Ministerstvo vnitra**  
**Odbor azylové a migrační politiky**  
poštovní schránka 21/OAM  
170 34 Praha 7

### **Opatření proti nečinnosti**

Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále také jen „Komise“) jako věcně příslušný správní orgán podle § 170a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 326/199 Sb.“), rozhodla o návrhu na provedení opatření proti nečinnosti správního orgánu ve věci řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu na území České republiky nezl. M A , sp. zn. OAM-18924/TP-2019, t a k t o:

Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra, jakožto správnímu orgánu příslušnému k vydání rozhodnutí ve věci řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu na území České republiky, sp. zn. OAM-18924/TP-2019, se ve smyslu § 80 odst. 4 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 500/2004 Sb.“), přikazuje, aby do 30 dnů od doručení tohoto opatření proti nečinnosti vydal rozhodnutí ve věci řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu na území České republiky nezl. M A , sp. zn. OAM-18924/TP-2019.

## **ODŮVODNĚNÍ:**

Dne 17. 12. 2019 bylo správním orgánem zahájeno řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu na území České republiky nezl. M A . Podle § 169t odst. 6 písm. g) bod 3 zákona č. 326/1999 Sb. se rozhodnutí vydá ve lhůtě 60 dnů ode dne podání žádosti o povolení k trvalému pobytu.

Zmocněný zástupce účastníka řízení v podání uvádí, že přestože řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu bylo zahájeno dne 17. 12. 2019, nebylo o tomto do současné doby rozhodnuto. Z tohoto důvodu se domáhá vydání opatření proti nečinnosti správního orgánu podle § 80 zákona č. 500/2004 Sb.

Vzhledem k tomu, že o žádosti mělo být rozhodnuto ve lhůtě uvedené v § 169t odst. 6 písm. g) bod 3 zákona č. 326/1999 Sb., která nebyla správním orgánem I. stupně dodržena, přistoupil nadřízený správní orgán k vydání opatření podle § 80 odst. 4 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb.

**Mgr. Ivan Tobek**  
předseda senátu Komise



ČESKÁ REPUBLIKA  
**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců JUDr. Bc. Kryštofa Horna a Mgr. Ing. Lenky Bursikové ve věci

žalobce: nezletilý **A. M.**, nar. X  
státní příslušnost Ukrajina  
bytem X  
zastoupený zákonným zástupcem **O. M.**  
státní příslušnost Ukrajina  
bytem X  
zastoupený advokátem Mgr. Pavolem Kehlem  
sídlem Panská 895/6, Praha 1

proti

žalovanému: **Ministerstvo vnitra**  
sídlem Nad Štolou 3, Praha 7

o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného v řízení o povolení k trvalému pobytu vedeném pod sp. zn. OAM-18924-3/TP-2019

takto:

- I. Žalovanému se ukládá, aby ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku rozhodl v řízení o žádosti žalobce ze dne 17. 12. 2019 o povolení k trvalému pobytu vedeném pod sp. zn. OAM-18924-3/TP-2019.

**II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 12 200 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Pavola Kehla, advokáta.**

#### Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu druhého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podanou k soudu dne 16. 2. 2021, domáhá ochrany proti nečinnosti žalovaného v řízení o své žádosti o povolení k trvalému pobytu dle § 66 odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 255/2019 Sb. (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) vedeném pod sp. zn. OAM-18924-3/TP-2019. Žalobce svou žádost podal jakožto nezletilý syn svého zákonného zástupce (otce), který je držitelem povolení k trvalému pobytu na území České republiky.
2. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu projednatelnou (k procesní legitimaci žalobce dále viz body 6-9 rozsudku). Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového stavu zjištěného ke dni rozhodnutí soudu (§ 81 odst. 1 s. ř. s.). Soud o věci rozhodl bez nařízení jednání, neboť s tím oba účastníci vyslovili souhlas.
3. Žalobce uvedl, že žádost o povolení k trvalému pobytu podal dne 17. 12. 2019. Ode dne, kdy žádost podal, uplynula 60denní lhůta, v níž měl žalovaný dle § 169t odst. 6 zákona o pobytu cizinců o žádosti rozhodnout. Přitom dle názoru žalobce není řízení o jeho žádosti příliš složité. Je totiž nesporné, že žalobce je synem občana Ukrajiny, který je držitelem povolení k trvalému pobytu. Zákonné náležitosti byly žalovanému řádně a včas doloženy. Žalobce tudíž neví, jaké důvody mohou odůvodňovat natolik flagrantní nedodržení zákonné lhůty. K podání žaloby přistoupil žalobce jako k nejzazší možnosti nápravy poté, co se minulo účinkem i uplatněné opatření proti nečinnosti. Žalobce proto navrhl, aby soud uložil žalovanému povinnost rozhodnout o jeho žádosti ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku.
4. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl. Uvedl, že ve věci není nečinný a že v řízení provádí nezbytné úkony za účelem vydání rozhodnutí. K podpoře svých tvrzení předložil chronologický výčet úkonů, které v řízení provedl.
5. V replice k vyjádření žalovaného žalobce setrval na důvodech žaloby. Sám žalovaný ve vyjádření potvrdil, že ve věci doposud nerozhodl. Žalovaný nepopírá ani to, že mu nadřízený správní orgán již dne 2. 12. 2020 uložil povinnost ve věci rozhodnout ve lhůtě 30 dnů od doručení opatření proti nečinnosti. Žalobce podotýká, že nečinností není stav, kdy správní orgán nečiní žádné úkony, nýbrž stav, kdy nebyla dodržena lhůta pro vydání rozhodnutí. V tomto případě byla příslušná 60denní zákonná lhůta pro vydání rozhodnutí překročena násobně. Z vyjádření žalovaného přitom nevyplývá, že by úkony, které v rámci řízení činil, byly časově náročné nebo komplikované. Ve věci nebyli slyšeni svědci a nebylo ani nařízeno ústní jednání – to by dle názoru žalobce jinak „jistým způsobem“ představovalo okolnosti, které by s ohledem na současná protiepidemická opatření v souvislosti s pandemií nemoci covid-19 průtahy v řízení legitimizovaly.
6. V rámci zkoumání podmínek řízení soud ověřil, zda před podáním žaloby došlo ze strany žalobce k bezvýslednému vyčerpání prostředku, který procesní předpis platný pro řízení před správním orgánem stanoví k ochraně proti nečinnosti (§ 79 odst. 1 s. ř. s.), neboť v opačném případě by musel žalobu jako nepřípustnou odmítnout (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, č. j. 5 As 9/2015 - 59, č. 3409/2016 Sb. NSS.).
7. Ze správního spisu soud ověřil, že žalobce podal dne 17. 12. 2019 přímo žalovanému, tedy na území České republiky, žádost o povolení k trvalému pobytu za účelem společného soužití cizinců dle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců.

8. Zákon o pobytu cizinců neupravuje zvláštní druh opatření proti nečinnosti, proto jediným prostředkem, který žalobce mohl v řízení před správním orgánem využít, byla žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 věty druhé zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) u nadřízeného správního orgánu. V případě žalovaného je tímto nadřízeným orgánem Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „Komise“).
9. Žalobce k žalobě přiložil žádost o vydání opatření proti nečinnosti, která byla dne 4. 11. 2020 doručena do datové schránky Komise. Z obsahu správního spisu vyplynulo, že dne 2. 12. 2020 vydala Komise pod č. j. MV-175766-3/SO-2020 opatření, jímž přikázala žalovanému, aby ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení opatření proti nečinnosti vydal rozhodnutí ve věci. Jak dále plyne z obsahu spisu, opatření proti nečinnosti bylo žalovanému doručeno dne 4. 12. 2020. Protože konec lhůty pro vydání rozhodnutí připadl na neděli, byl posledním dnem lhůty následující pracovní den [§ 40 odst. 1 písm. c) správního řádu]. Lhůta k vydání rozhodnutí uložená Komisí žalovanému tedy marně uplynula dne 4. 1. 2021. V době podání žaloby, tedy dne 16. 2. 2021, (a až doposud) rozhodnutí ve věci samé vydáno nebylo. Z toho je zřejmé, že k podání žaloby došlo až po bezvýsledném vyčerpání prostředků k nápravě, pročež je třeba žalobu považovat za přípustnou, a nadto marně uplynula i lhůta stanovená Komisí. Soud tedy přistoupil k posouzení věci samé.
10. Podle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců „[p]ovolení k trvalému pobytu se bez podmínky předchozího nepřetržitého pobytu na území vydá cizinci, který o vydání tohoto povolení žádá jako nezletilé dítě cizince, jenž na území pobývá na základě povolení k trvalému pobytu, je-li důvodem žádosti společné soužití těchto cizinců na území.“
11. Podle § 169t odst. 6 písm. g) bodu 2 zákona o pobytu cizinců „[o] žádosti ministerstvo rozhodne v případě žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu ve lhůtě do 60 dnů ode dne podání žádosti o povolení k trvalému pobytu podle § 69, je-li žádost podána na území.“ V § 69 zákona o pobytu cizinců zákonodárce upravil pravidla pro podávání žádostí dle § 66 téhož zákona.
12. Podle § 44 odst. 1 správního řádu je řízení o žádosti zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení, došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu.
13. Judikatura správních soudů chápe nečinnost jako objektivně existující stav, kdy v zákonem předepsaných lhůtách nedošlo k provedení příslušných procesních úkonů. Ne každá nečinnost je však přičitatelná správnímu orgánu. Má-li zjištěná nečinnost svůj původ ve způsobu, jakým vystupuje v řízení jeho účastník, nejde o nečinnost správního orgánu a nelze se proti ní dovolávat ochrany. Přijme-li však nadřízený správní orgán opatření proti nečinnosti, je tím presumován fakt, že správní orgán byl nečinný, a nejde tedy o případ, kdy by nečinnost byla zaviněna účastníkem. Správní soud již není oprávněn tento závěr přehodnocovat a procesním chováním účastníka řízení (žalobce) se může zabývat jen od okamžiku přijetí tohoto opatření proti nečinnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2012, č. j. 2 Ans 14/2012 – 41, č. 2785/2013 Sb. NSS).
14. Žalobce podal žádost o povolení k trvalému pobytu žalovanému jako věcně příslušnému orgánu k vyřízení této žádosti dne 17. 12. 2019. Žalovaný měl o žádosti rozhodnout do 60 dnů. Protože konec lhůty připadl na sobotu, byl posledním dnem lhůty následující pracovní den, tj. pondělí 17. 2. 2020. Od toho dne lze hovořit o objektivně existujícím stavu nečinnosti žalovaného.
15. Pro projednávanou věc je pak podstatné to, že Komise jakožto nadřízený správní orgán opatřením ze dne 2. 12. 2020 (doručeným žalovanému dne 4. 12. 2020) nečinnost žalovaného (implicitně) konstatovala. Soud proto vycházel z toho, že žalovaný byl v době vydání opatření nečinný bez zavinění žalobce (ostatně ze správního spisu nevyplývá ani to, že by žalobce žalovanému způsobil jakékoliv průtahy v řízení či se jinak choval tak, že by mu nečinnost žalovaného ode dne doručení opatření proti nečinnosti mohla být přičítána).
16. Žalovaný sice uvedl, že ve věci provádí další úkony směřující k rozhodnutí ve věci, avšak to nic nemění na tom, že mu byla opatřením nadřízeného orgánu uložena povinnost vydat v třicetidenní

lhůtě rozhodnutí ve věci samé, přičemž povinnost vydat meritorní rozhodnutí [byť v odlišné lhůtě dle § 169t odst. 6 písm. g) bodu 2 zákona o pobytu cizinců] by platila i bez tohoto opatření [soud podotýká, že Komise v opatření proti nečinnosti chybně uvedla, že žalovaný měl rozhodnout v 60denní lhůtě dle § 169t odst. 6 písm. g) bodu 3 zákona o pobytu cizinců].

17. Jak soud ověřil z portálu žalovaného (<https://frs.gov.cz/cs/ioff/application-status>), ke dni vyhlášení tohoto rozsudku o žádosti žalobce stále rozhodnuto nebylo. Soud proto dospěl k závěru, že žalovaný je stále nečinný.
18. S ohledem na výše uvedené dospěl soud k závěru, že žaloba na ochranu proti nečinnosti je důvodná, a proto podle § 81 odst. 2 s. ř. s. žalovanému uložil, aby v řízení o žádosti žalobce o povolení k trvalému pobytu vydal rozhodnutí ve věci samé.
19. Vzhledem k aktuální epidemické situaci soud při stanovení lhůty ke splnění této povinnosti považoval za nezbytné zhodnotit, zda možnost žalovaného vydat rozhodnutí není ovlivněna některým z krizových opatření přijatých v souvislosti s pandemií onemocnění covid-19. Ze správního spisu nevyplývá, že by žalovaný ve věci nařídil či zvažoval nařízení výsledku žalobce, respektive jeho zákonného zástupce či jiných osob. Ostatně ani žalovaný ve svém vyjádření k žalobě neavizoval, že by k vyřízení žádosti žalobce považoval za nezbytné výsledky provádět. Z ničeho tedy nevyplývá, že by žalovaný k vyřízení žádosti žalobce zamýšlel činit úkony vyžadující osobní kontakt či jiné úkony, jež by přijatá krizová opatření znemožňovala. Soud proto dospěl k závěru, že žalovanému nic nebrání rozhodnutí vydat, a proto mu k tomu určil lhůtu v délce 30 dnů, tedy poloviční oproti zákonné lhůtě podle § 169t odst. 6 písm. g) bodu 2 zákona o pobytu cizinců, což se s ohledem na dosavadní průběh řízení jeví jako přiměřené.
20. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobci, který byl ve věci úspěšný, přiznal soud náhradu nákladů řízení v celkové výši 12 200 Kč. Tato částka sestává ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 2 000 Kč a nákladů zastoupení ve výši 12 200 Kč. Náklady zastoupení tvoří odměna za tři úkony právní služby po 3 100 Kč (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby a sepsání repliky) podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“) a tři paušální náhrady hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Dle zjištění soudu není zástupce žalobce od 1. 12. 2020 registrován jako plátcе daně z přidané hodnoty. Náhradu nákladů řízení uložil soud žalovanému zaplatit žalobci ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 ve spojení s § 55 odst. 5 s. ř. s.) k rukám zástupce žalobce, který je advokátem (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s § 64 s. ř. s.).

#### Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

Nesplní-li žalovaný povinnosti ve lhůtě uložené tímto rozsudkem dobrovolně, může se žalobce domáhat nařízení exekuce či soudního výkonu rozhodnutí.

Praha 25. března 2021

**Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.**  
předseda senátu



## Summary

In this master thesis, the author deals with the issue of unlawful inactivity of administrative bodies in detail, focusing in particular on the possibilities of protection offered to addressees of public administration who might be facing the passivity of administrative bodies. The protection is currently offered by the Code of Administrative Procedure, that is Act No. 500/2004 Coll, as well as Act No. 150/2002 Coll, the Code of Administrative Justice.

In the thesis, the author provides readers with a comprehensive picture of the topic and replies to various questions that may arise in connection with the protection against inactivity of the administrative body. As countless questions related to the possibilities of protection against inactivity of administrative bodies have been already answered by administrative courts in the past, the case law of administrative courts, especially the Supreme Administrative Court, represents the main source which the author of this thesis drew from. The fact that the enlarged Senate of the Supreme Administrative Court also had to express its opinion on many related issues on several occasions in the past is evidence that the interpretation of the of the legislation itself often causes problems in practice. Protection against inactivity of an administrative body therefore presents issue that undoubtedly deserves deeper theoretical elaboration.

With regard to the specifics of the time in which the author dealt with the topic of this master thesis, one of the chapters is concentrated on the question of how the current epidemiological crisis has affected the activity and functioning of administrative bodies.

## Seznam použitých pramenů

### *Učebnice, komentáře, monografie a jiné knižní zdroje*

- BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan; MOLEK, Pavel; POSPÍŠIL, Petr; SOCHOROVÁ, Vendula; ŠEBEK, Petr: *Soudní řád správní - online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016
- ČERNÝ, Pavel a kol.: *Průvodce novým správním řádem, s podrobným výkladem a vzory podání*, Praha: Linde Praha, 2006
- FIALA, Zdeněk a kol. *Správní řád: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020
- FRUMAROVÁ, Kateřina.: *Ochrana před nečinností veřejné správy*, Praha: Linde Praha, 2005
- FUREK, Adam. *Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář*, Praha: C. H. Beck, 2016
- HENDRYCH, Dušan a kol.: *Správní právo; obecná část*, 8. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012
- HOETZEL, Jiří: *Československé správní právo*, 2. vydání, Praha: Melantrich, 1937
- GERLOCH, Aleš: *Teorie práva*, 6. vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2013
- JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára.; BOHADLO, David.: *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019
- JEMELKA, Luboš; PODHRÁZKÝ, Milan; VETEŠNÍK, Pavel; ZAVŘELOVÁ, Jitka; BOHADLO, David; ŠURÁNEK, Petr.: *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013
- KÜHN, Zdeněk; KOCOUREK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019
- ONDRUŠ, Radek a kol.: *Správní řád; komentář*, 1. vydání, Praha: Linde Praha, 2003
- POTĚŠIL, Lukáš; HEJČ, David; RIGEL, Filip; MAREK, David.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020
- SKULOVÁ, Soňa a kol.: *Správní právo procesní*, 1. vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2008

- SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. 2., upr. vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2012
- VEDRAL, Josef a kol.: *Správní řád, komentář*, 2. vydání, Praha: nakl. RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2012
- VOPÁLKA, Vladimír a kol. *Nový správní řád zákon č. 500/2004 Sb., správní řád*. Praha: Aspi, 2005

### ***Jiné odborné zdroje (časopisecké a jiné články, kvalifikační práce, sborníky, sdělení, stanoviska apod.)***

- FOREJTOVÁ, Monika. Výjimky z Listiny základních práv EU pro ČR? Právní prostor [online]. 10. 6. 2014 [cit. 2021-03-09]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/mezinarodni-a-evropske-pravo/vyjimky-z-listiny-zakladnich-prav-eu-pro-cr>
- FRUMAROVÁ, Kateřina. *Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu*. Ministerstvo vnitra České republiky [online]. [cit. 2021-03-09]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zaloba-na-ochranu-proti-necinnosti-spravniho-organu.aspx>
- JIŘÍČKOVÁ, Ivana. *Ochrana před nezákonnou nečinností správního orgánu s odkazy na konkrétní případy*. Rigorózní práce. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická, 2018
- KADEČKA, Stanislav a kol. *Nečinnost ve veřejné správě*. Praha: Kancelář Veřejného ochránce práv a Wolters Kluwer, 2012
- KOLMAN, Petr. *Ochrana před nečinností ve správním řízení*. Právní rádce, dostupné z: <https://pravniradce.ihned.cz/c1-31790190-ochrana-pred-necinnosti-ve-spravnim-rozeni>
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Nečinnost správního orgánu a návaznost soudní ochrany*. Správní právo, 2007
- SKULOVÁ, Soňa.: *Správní řád; ochrana před nečinností*, kap.: *pojem nečinnost; ústavněprávní a mezinárodněprávní východiska ochrany před nečinností*, Meritum, ASPI ID: MER019201CZ
- *Stanovisko Ministerstva vnitra k posuzování běhu lhůt v oblasti veřejné správy v době trvání nouzového stavu* [online]. [cit. 2021-03-28]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/covid19-stanovisko-ministerstva-vnitra-k-posuzovani-behu-lhut-v-oblasti-verejne-spravy-v-dobe-trvani-nouzoveho-stavu.aspx>

### ***Judikatura***

- **Nálezy Ústavního soudu**
  - ze dne 16. 1. 2004, sp. zn. I. ÚS 600/03

- ze dne 5. 11. 1996, sp. zn. I. ÚS 5/96
- ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99
- ze dne 14. 7. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 25/19
- ze dne 17. 1. 2017, sp. zn. III. ÚS 2741/16 a sp. zn. III. ÚS 3592/16
- ze dne 8. 3. 2005, sp. zn. I ÚS 618/04
- ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18
- **Rozsudky Evropského soudu pro lidská práva**
  - *Frydlender proti Francii*, rozsudek ze dne 27. 6. 2000, č. 30979/96;
  - *Bořánková proti České republice*, rozsudek ze dne 7. 1. 2003, č. 41486/98
  - *Becker proti Německu*, rozsudek ze dne 26. 9. 2002, č. 45448/99
- **Rozsudky Nejvyššího správního soudu**
  - ze dne 14. 11. 2007, č. j. 1 Ans 5/2007 - 195
  - ze dne 29. 7. 2003, č. j. 6 A 25/2000 - 40, publ. pod č. 207/2004 Sb. NSS
  - ze dne 15. 1. 2004, č. j. 6 A 11/2002 - 26
  - ze dne 10. 12. 2012, č. j. 2 Ans 14/2012 - 41, publ. pod č. 2875/2013 Sb. NSS
  - ze dne 30. 8. 2007, č. j. 4 Ans 6/2006 - 162
  - ze dne 31. 8. 2017 č. j. 4 As 117/2017 - 46, publ. pod č. 3631/2017 Sb. NSS
  - ze dne 30. 5. 2019, č. j. 2 As 199/2018 - 46
  - ze dne 13. 8. 2009, č. j. 9 Ans 8/2009 - 149
  - ze dne 11. 3. 2010, č. j. 5 Ans 2/2010 - 127
  - ze dne 25. 11. 2011, č. j. 2 Ans 11/2011 - 95
  - ze dne 18. 12. 2012, č. j. 9 Ans 16/2012 - 84
  - ze dne 6. 2. 2013, č. j. 1 Ans 19/2012 - 43, publ. pod č. 2867/2013 Sb. NSS
  - ze dne 20. 10. 2011, č. j. 9 Ans 11/2011 - 21
  - ze dne 18. 10. 2007, č. j. 7 Ans 1/2007 - 100, publ. pod č. 1683/2008 Sb. NSS
  - ze dne 16. 9. 2009, č. j. 1 Ans 2/2009 - 79
  - ze dne 20. 5. 2014, č. j. 8 Ans 2/2012 - 278, publ. pod č. 3071/2014 Sb. NSS
  - ze dne 18. 9. 2018, č. j. 6 As 219/2018 - 23
  - ze dne 15. 11. 2012, č. j. 2 Ans 13/2012 - 14
  - ze dne 27. 3. 2014, č. j. 4 Aps 7/2013 - 25, publ. pod č. 3046/2014 Sb. NSS
  - ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004 - 54, publ. pod č. 792/2006 Sb. NSS
  - ze dne 26. 6. 2007, č. j. 4 Ans 10/2006 - 59
  - ze dne 19. 6. 2007, č. j. 5 Ans 3/2007 - 55

- ze dne 13. 4. 2011, č. j. 4 Aps 3/2011 - 58, publ. pod č. 2540/2012 Sb. NSS
- ze dne 1. 8. 2007, č. j. 1 Ans 3/2007 - 235, publ. pod č. 1387/2007 Sb.
- ze dne 11. 7. 2007, č. j. 1 Ans 2/2007 - 47
- ze dne 16. 7. 2008, č. j. 1 Ans 6/2008 - 58
- ze dne 21. 12. 2011, č. j. 1 Ans 12/2011 - 88
- ze dne 10. 2. 2010, č. j. 2 Ans 5/2009 - 59
- ze dne 21. 12. 2017, č. j. 3 As 43/2016 - 36
- ze dne 30. 9. 2004, č. j. 7 Afs 33/2003 - 80
- ze dne 14. 1. 2016, č. j. 9 As 244/2015 - 47
- ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Afs 20/2003 - 23
- ze dne 19. 8. 2020, č. j. 8 Afs 183/2019 - 52
- ze dne 22. 7. 2020, č. j. 1 Azs 200/2020 - 31, publ. pod č. 4086/2020 Sb. NSS
- ze dne 11. 8. 2020, č. j. 10 Azs 168/2020 – 35
- **Rozsudky rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu**
  - ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004 - 54, publ. pod č. 792/2006 Sb. NSS
  - ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, publ. pod č. 3687/2018 Sb. NSS
- **Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu**
  - ze dne 20. 11. 2018, č. j. 5 As 18/2017 - 40, publ. pod č. 3847/2019 Sb. NSS
  - ze dne 14. 1. 2014, č. j. 7 Ans 10/2012 - 46, publ. pod č. 3013/2014 Sb. NSS
  - ze dne 21. 9. 2010, č. j. 7 Ans 5/2008 - 64, publ. pod č. 2181/2011 Sb. NSS
- **Rozsudky a usnesení krajských soudů**
  - rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2017, č. j. 10 A 155/2017 - 40
  - usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 21. 12. 2015, č. j. 30 A 143/2015 - 115
  - rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 22. 9. 2020, č. j. 51 A 32/2020 - 53
  - rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 25. 3. 2021, č. j. 43 A 15/2021 - 25 (viz příloha č. 3)