

## INICIACE OPATŘENÍ PROTI NEČINNOSTI SPRÁVNÍHO ORGÁNU JAKO SPECIFICKÁ FORMA REALIZACE PRÁVA ZAKOTVENÉHO V ČLÁNKU 18 ODST. 1 LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD

SOŇA POSPÍŠILOVÁ

Právnická fakulta Univerzity Palackého, Česká republika

### Abstrakt

Článek pojednává o specifické formě realizace ústavně zakotveného práva obracet se na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi. Hlavní pozornost je zaměřena na právní úpravu iniciace opatření proti nečinnosti správního orgánu, zakotvenou ve správním řádu. Dále se věnuje možnostem soudní ochrany před nečinností správních orgánů.

### Klíčová slova

Nečinnost správního orgánu, opatření proti nečinnosti, nadřízený správní orgán, soudní ochrana, Nejvyšší správní soud.

### Abstract

This article deals with the specific form of realizing the constitutionally embodied right to appeal to public authorities with claims, proposals and complaints. Main attention is paid to legal regulations of initiation of the steps against inactivity of administrative body in Code of Administrative Procedure. It also describes possibilities of judicial protection from inactivity of administrative bodies.

### Key words

Inactivity of administrative body, steps against inactivity, governing administrative body, judicial protection, Supreme Administrative Court.

## 1. ÚSTAVNĚPRÁVNÍ ZÁKLAD

Listina základních práv a svobod<sup>1</sup> (dále jen „Listina“) v článku 18 odst. 1 zaručuje každému *právo obracet se na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi*. Individuální podání jsou označovaná právní úpravou různě, kromě žádostí, návrhů a stížností může jít i o podněty nebo různé druhy opravných prostředků. Článek 18 Listiny garantuje také *právo petiční*, které má z povahy věci kolektivní charakter. Při realizaci petičního práva dochází k tvorbě a podání petic, týkajících se

---

<sup>1</sup> Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

věcí veřejného nebo jiného společného zájmu více osob.<sup>2</sup> Práva garantovaná článkem 18 Listiny řadíme mezi politická práva a svobody, k jejichž realizaci je nutné aktivní jednání jejich nositele (tzv. status activus).

*Právo na přiměřenou délku řízení* je jedním z atributů práva na spravedlivý proces. Listina ve své hlavě páté garantuje každému právo domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Jedná se zejména o správní orgány, které jako "jiné orgány" ve smyslu článku 36 odst. 1 Listiny poskytují ochranu právům osob, a to prostřednictvím různorodých forem činnosti správních orgánů, z nichž nejfrekventovanější je rozhodování ve správním řízení. I pro správní řízení je třeba připomenout právo každého na projednání věci bez zbytečných průtahů<sup>3</sup> spolu s právem vyjádřit se ke všem prováděným důkazům, garantované článkem 38 odst. 2 Listiny, jemuž odpovídá povinnost správních orgánů realizaci tohoto práva zajistit.

Právo na projednání věci v přiměřené lhůtě je třeba vnímat také v kontextu článku 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod<sup>4</sup> a Doporučení Výboru ministrů CM/Rec (2007) 7 o dobré veřejné správě, které orgánům veřejné správy v ustanovení části I., článku 7. ukládá konat a plnit své povinnosti v přiměřené lhůtě.

Tento příspěvek se zaměřuje na právo jednotlivce v pozici účastníka správního řízení domáhat se odstranění nečinnosti správního orgánu. Cílem příspěvku je upozornit na základní prostředky ochrany před nečinností správních orgánů a na možnost event. soudní ochrany.

## 2. MECHANISMY ZAKOTVENÉ VE SPRÁVNÍM ŘÁDU<sup>5</sup>

Nečinnost správních orgánů je negativním jevem, s nímž se může ve svém životě potkat každý z nás. Každý je totiž ve svém jednání determinován nejen sociálním prostředním a právním řádem, ale i činností orgánů veřejné moci. Správní orgány jsou přitom ty orgány, jimž se nikdo ve svém životě nevyhne a můžeme říci, že se bez nich, na rozdíl třeba od soudů, ani

---

<sup>2</sup> Blíže viz zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním.

<sup>3</sup> Pojem "zbytečné průtahy" český právní řád výslovně nedefinuje. Pod tímto pojmem je třeba rozumět nečinnost v tom nejširším smyslu, tzn. jakoukoli nečinnost orgánů veřejné moci ve všech případech, kdy jim zákon ukládá povinnost konat. Ústavní soud hodnotí jako protiústavní nečinnost státních orgánů a ve své judikatuře stav nečinnosti označuje jako *denegatio iustitiae*. Ačkoli se jedná především o případy nepřiměřených průtahů v řízení před soudy, způsobené zejména absencí lhůt v procesních předpisech, i nečinnost správních orgánů Ústavní soud posuzuje podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ČR jako "jiný zásah orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod".

<sup>4</sup> V České republice publikovaná pod č. 209/1992 Sb. Také označovaná jako tzv. "Evropská úmluva".

<sup>5</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění, dále jen "správní řád".

neobejde. Nečinnost ve veřejné správě je někdy horší než samotná činnost, protože mechanismů obrany proti vydaným aktům je celá řada, takže jejich náprava je prakticky možná. U nečinnosti jsou prostředky obrany omezené, neboť neexistuje mocenský akt, který by bylo možné napadnout. Příčiny nečinnosti správních orgánů mohou být různé, vždy však jde o stav nežádoucí, proti kterému je třeba se bránit.

Nečinnost správních orgánů v probíhajícím správní řízení hodnotíme jako **porušení základních zásad činnosti správních orgánů**, zakotvených ve správním řádu.<sup>6</sup> Především jde o nezákonný stav, porušující zásadu legality coby univerzální zásadu ovlivňující výkon veřejné správy. Z dalších zásad se nečinnost dotýká zásady rychlosti postupů správních orgánů, neboť ta ukládá správním orgánům vyřizovat věci bez zbytečných průtahů a činit úkony ve lhůtách stanovených zákonem, podpůrně ve lhůtách přiměřených.<sup>7</sup> Dále nečinnost způsobuje rozpor se zásadou veřejné správy jako služby veřejnosti a i když chování úředních osob nemusí být vytýkána zrovna nezdořilost, nečinností správní orgán účastníkům jistě nevychází vstříc, jak je mu "podle možností" uloženo.<sup>8</sup> Nečinnost správního orgánu je také v rozporu se zásadou legitimního očekávání. Zejména je-li úkon správního orgánu nebo vydání rozhodnutí za splnění zákonem stanovených podmínek na straně účastníka formulováno nárokově, je nečinnost účastníkem vnímána nejen jako nezákonnost, ale i jako nepředvídatelnost jednání správního orgánu, který má za povinnost při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů dbát, aby nevznikaly nedůvodné rozdíly.<sup>9</sup>

Zásadní význam pro postup správního orgánu v řízení má zakotvení zákonných **lhůt pro vydání rozhodnutí** v § 71 správního řádu. Toto ustanovení limituje správní orgán z časového hlediska, protože okamžikem zahájení řízení mu počíná běžet lhůta pro vydání rozhodnutí, která je pro něj závazná a v zásadě nepřekročitelná.<sup>10</sup> Je však třeba zdůraznit, že tyto lhůty stanovené správním řádem mají podpůrný charakter, tzn., že se uplatní pouze tam, kde neexistuje zvláštní právní úprava lhůt pro vydání rozhodnutí ve zvláštních zákonech. § 71 odst. 3 správního řádu ukládá správním orgánům povinnost vydávat rozhodnutí bezodkladně a nelze-li rozhodnutí vydat bezodkladně, povinnost vydat ho nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení. K této lhůtě se připočítává doba až 30 dnů (je-li třeba nařídit ústní jednání nebo místní šetření, někoho předvolat nebo nechat předvést nebo

---

<sup>6</sup> Srov. § 2 - § 8 a § 177 odst. 1 správního řádu.

<sup>7</sup> § 6 odst. 1 správního řádu.

<sup>8</sup> Srov. § 4 odst. 1 správního řádu.

<sup>9</sup> § 2 odst. 4 správního řádu.

<sup>10</sup> Lhůta pro vydání rozhodnutí neběží po dobu nezbytnou k opatření podkladů z úřední evidence dle § 6 odst. 2 správního řádu.

doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat nebo jde-li o zvlášť složitý případ) a doba nutná k dalším úkonům (k provedení dožádání, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny).

Pokud správní orgán v průběhu řízení zjistí, že vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě pravděpodobně nestihne, je jeho povinností situaci včas řešit. Především má možnost prověřit, zda by mohl postupovat alespoň nějak, tj. dílčím způsobem a vydat **rozhodnutí mezitímní** nebo **rozhodnutí v části věci**, pokud to povaha věci umožňuje a je-li to v konkrétním případě účelné.<sup>11</sup> Mezitímním rozhodnutím může správní orgán zejména ve sporném řízení rozhodnout o základu věci, rozhodnutím v části věci rozhoduje o právních poměrech jen některých účastníků řízení nebo jen o některých právech nebo povinnostech, o kterých se v řízení rozhoduje. Po právní moci obou těchto dílčích rozhodnutí je správní orgán povinen vydat rozhodnutí, kterým rozhodne o zbytku věci.

Další variantou, kterou správní orgán snažící se předejít nedodržení lhůty pro vydání rozhodnutí má, je možnost **obrátit se na nadřízený správní orgán** a požádat ho o přijetí některého z opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu. Nejčastěji tento postup správní orgán bude volit tehdy, nastane-li v průběhu řízení nějaká překážka, která mu brání v řízení řádně pokračovat. Povaha překážky může být různá a nemusí vždy spočívat ve ztížení či zpomalení dílčích úkonů správního orgánu z důvodů, jež předpokládá § 71 odst. 3 správního řádu. Důvody mohou být také na straně účastníka, který postup v řízení svým chováním může úmyslně ztěžovat, např. při doručování písemností správního orgánu, nerespektováním předběžného opatření, neplněním povinností uložených správním orgánem (např. povinností předložit listinu nebo věc k provedení důkazu).<sup>12</sup> Z tohoto hlediska má význam i ustanovení § 71 odst. 5 správního řádu, které neumožňuje účastníkovi řízení dovolávat se nedodržení lhůt, které sám způsobil.

Praktickou možnost jak předejít vlastní nečinnosti lze spatřovat v rozhodnutí správního orgánu **přerušit řízení**, má-li pro to některý ze zákonem stanovených důvodů (srov. § 64 správního řádu). Po dobu přerušení řízení činí správní orgán a účastníci jen úkony potřebné k odstranění důvodů přerušení. Lhůta, na kterou správní orgán řízení usnesením přerušuje, je na jeho uvážení, může tak zohlednit individuální okolnosti posuzované věci, na druhé straně však řízení může přerušit jen na dobu nezbytně nutnou. Po

---

<sup>11</sup> § 148 správního řádu.

<sup>12</sup> Správní orgán má možnost uložit pořádkovou pokutu až do výše 50 000 Kč, pokud chování účastníka řízení nebo osob zúčastněných na řízení naplní skutkovou podstatu pořádkového deliktu dle § 62 odst. 1 a 2 správního řádu.

dobu přerušení řízení neběží lhůta pro vydání rozhodnutí a tato lhůta neskončí dříve než 15 dnů od dne, kdy přerušení řízení skončilo.

Klíčovým ustanovením správního řádu, v němž je položen základ právní úpravy **ochrany před nečinností** správních orgánů ve správní linii, je § 80. V tomto ustanovení je především definována samotná "nečinnost" správního orgánu, jíž je:

- nevydání rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě (§ 80 odst. 1) a není-li stanovena, ve lhůtě přiměřené (§ 6 odst. 2),
- nezahájení řízení z moci úřední do 30 dnů ode dne, kdy se příslušný správní orgán dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední (§ 80 odst. 2).

Opatření proti nečinnosti přijímá správní orgán, který je nadřízený nečinnému správnímu orgánu, a to formou usnesení.<sup>13</sup> Z hlediska časového je důležité, že je povinen opatření proti nečinnosti učinit, jakmile se o nečinnosti dozví. Již bylo zmíněno, že se o nečinnosti, resp. o předpokládané budoucí nečinnosti může dozvědět od správního orgánu, který řízení vede. Dále může nečinnost odhalit sám nadřízený správní orgán v rámci plnění svých dozorových činností.<sup>14</sup> Zákon mu umožňuje učinit opatření proti nečinnosti i "předem", tzn. v případě, že je z okolností zjevné, že věcně a místně příslušný správní orgán nedodrží lhůtu pro vydání rozhodnutí o žádosti, pro zahájení řízení z moci úřední anebo nemůže-li v řízení řádně pokračovat. Konečně třetí možností je, že na nečinnost upozorní účastník řízení. Ten tak však může učinit až poté, co marně uplynou lhůty pro vydání rozhodnutí. V odborné literatuře neexistuje jednotný názor ohledně povahy podání, s nímž se účastník řízení na nadřízený správní orgán obrací. V. Sládeček např. zastává názor, že toto podání je „kvalifikovaným podnětem k provedení opatření proti nečinnosti, kterým se správní orgán musí zabývat a pokud ho akceptuje (to spadá do rámce jeho správního uvážení), zahájí řízení ex offio; jestliže podnětu nevyhoví, vydá procesní rozhodnutí a usnesením návrh zamítne“.<sup>15</sup> Naproti

---

<sup>13</sup> Nadřízeným správním orgánem je ten správní orgán, o kterém to stanoví zvláštní zákon. Neurčuje-li jej zvláštní zákon, je jím správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popř. vykonává dozor. Blíže viz § 178 správního řádu.

<sup>14</sup> V. Sládeček řadí opatření proti nečinnosti mezi dozorčí prostředky, přičemž jejich zvláštnost spatřuje v tom, že nesměřují proti správnímu aktu, ale proti nečinnosti správního úřadu, tedy nechotě správní akt vůbec (ve stanovené lhůtě) vydat. In SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. 2. vydání, Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2009, s. 139. Dále srov. tamtéž s. 433 - 434.

<sup>15</sup> Sládeček, V. Nečinnost správního orgánu a návaznost soudní ochrany in Správní právo 2007/6, s. 400.

tomu J. Vedral zdůrazňuje, že se jedná o žádost<sup>16</sup>, avšak právní úprava nezakládá účastníku řízení nárok na to, aby mu ochrana proti nečinnosti byla poskytnuta tak, jak požaduje. Nadřízený správní orgán se žádostí účastníka vždy musí zabývat a rozhodnout o ní.<sup>17</sup> Přikláním se k názoru J. Vedrala, protože oporu pro uvedený závěr lze najít v samotném ustanovení § 80 odst. 6 správního řádu, podle něhož usnesení nadřízený správní orgán vydá i v případě, že žádosti účastníka nevyhoví. Je tedy nepochybné, že se žádostí zabývat musí, ačkoli jí nemusí vyhovět.

Správní řád umožňuje **nadřízenému správnímu orgánu přijmout čtyři druhy opatření** (§ 80 odst. 4), a to:

- přikázat nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil opatření ke zjednáání nápravy nebo vydal rozhodnutí,
- převzít věc a vydat rozhodnutí namísto nečinného správního orgánu (tzv. atrakce),
- pověřit vedením řízení jiný správní orgán ve svém správním obvodu (tzv. delegace), nebo
- přiměřeně prodloužit lhůtu pro vydání rozhodnutí za podmínky, že lze důvodně předpokládat vydání rozhodnutí ve věci v této lhůtě a je-li takový postup pro účastníky výhodnější (tzv. prolongace).

Z důvodu respektování ústavně zaručeného práva na samosprávu zákon vylučuje uplatnění postupu spočívajícího v tzv. atrakci a v tzv. delegaci vůči orgánům územních samosprávných celků při výkonu samostatné působnosti.

Účastník řízení se může v rámci ochrany před nečinností domáhat také vydání mezitímního rozhodnutí nebo rozhodnutí v části věci (viz výše) nebo vydání těchto typů rozhodnutí může přikázat vydat příslušnému správnímu orgánu, resp. sám takto rozhodnout nadřízený správní orgán, a to i současně s opatřením proti nečinnosti.<sup>18</sup>

### 3. SOUDNÍ OCHRANA

Soudní ochrana v případě trvající nečinnosti správního orgánu připadá v úvahu jako podpůrný prostředek, k němuž lze přistoupit až poté, kdy je

---

<sup>16</sup> Žádost účastníka o uplatnění opatření proti nečinnosti musí mít náležitosti žádosti podle § 45 odst. 1 správního řádu.

<sup>17</sup> Vedral, J. Správní řád. Komentář. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 477 - 478.

<sup>18</sup> § 148 odst. 3 správního řádu.

bezvýsledně vyčerpán procesní prostředek podle správního řádu. Právní úprava soudní ochrany proti nečinnosti je obsažena v ustanoveních §§ 79 - 81 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního.

**Žalobou proti nečinnosti správního orgánu** se lze domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení ve lhůtě, kterou soud v rozhodnutí určí. Žaloba tedy nedopadá na všechny případy nečinnosti správního orgánu, ale pouze tu, která spočívá v nevydání rozhodnutí nebo osvědčení. Žaloba je nepřipustná v případě, že zvláštní zákon s nečinností správního orgánu spojuje fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní následek.<sup>19</sup> V tomto případě totiž je možné fiktivní rozhodnutí správního orgánu napadnout za splnění zákonem stanovených podmínek žalobou proti němu.<sup>20</sup>

Žalovaným je správní orgán, který má podle žalobního tvrzení povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení. Žaloba může být podána *nejpozději do jednoho roku* ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně uplynula lhůta pro vydání předmětného rozhodnutí nebo osvědčení a není-li taková lhůta stanovena, ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem vůči žalobci učiněn poslední úkon. Příslušný krajský soud, který ve věci rozhoduje, *vychází ze skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí*, což znamená, že nečinnost musí v této době stále trvat. Pokud soud shledá žalobu důvodnou, uloží příslušnému správnímu orgánu povinnost ukončit řízení, tj. vydat rozhodnutí nebo osvědčení a stanoví k tomu přiměřenou lhůtu, která nesmí být delší než stanoví zvláštní zákon. Není-li žaloba důvodná, soud ji zamítne.<sup>21</sup>

Soud samozřejmě není oprávněn rozhodovat namísto nečinného správního orgánu ani předjímat obsah rozhodnutí správního orgánu, jehož vydání se žalobou proti nečinnosti žalobce domáhá. V rozhodnutí o žalobě proti nečinnosti správního orgánu *soud nemůže zavázat k vydání rozhodnutí určitého obsahu, tj. určit, jak konkrétně má být správní orgán činný.*<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> Tyto případy dopadají jak na fikci pozitivního rozhodnutí, tak na fikci negativního rozhodnutí, spojených s marným uplynutím lhůty pro vydání rozhodnutí. Zvláštní zákony zakládající fikci vydání rozhodnutí upravují možnost nápravy fiktivního rozhodnutí prostřednictvím řízení o opravném prostředku směřujícím proti němu.

<sup>20</sup> V řízení o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu dle §§ 65- 78 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního.

<sup>21</sup> Žaloba je zamítnuta zejména pokud žalobci nespědí subjektivní veřejné právo na vydání rozhodnutí nebo osvědčení, dále pokud soud zjistí, že správní orgán nebyl nečinný nebo rozhodnutí či osvědčení bylo správním orgánem po podání žaloby vydáno.

<sup>22</sup> Soudy ve správním soudnictví se takovými žalobami zabývaly opakovaně, např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2004, čj. 2 Ans 1/2004-64 a v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2004, čj. 7 Afs 33/2003-80, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

Z pohledu účastníka řízení bojujícího s nečinností správního orgánu je zásadní odpověď na otázku, kdy nejdříve se může na soud s žalobou proti nečinnosti obrátit. Při odpovědi je třeba vycházet z lhůty pro přijetí opatření proti nečinnosti nadřízeným správním orgánem. Právě proto, že se jedná o nečinnost, mělo by být opatření proti nečinnosti přijato co nejdříve. Zákon stanoví, že v případě nečinnosti spočívající v nevydání rozhodnutí v zákonné (podpůrně přiměřené) lhůtě, je nadřízený správní orgán povinen z moci úřední přijmout opatření, jakmile se o nečinnosti dozví. Na druhé straně, pokud přijetí opatření proti nečinnosti iniciuje účastník, nadřízený správní orgán má povinnost o něm rozhodnout ve lhůtách stanovených správním řádem pro vydání rozhodnutí. Soudy ve správním soudnictví se již zabývaly případem žalobkyně, která podala žalobu na ochranu proti nečinnosti pouhý jeden týden poté, co podala žádost o přijetí opatření proti nečinnosti u nadřízeného správního orgánu. Argumentovala přitom tím, že podmínku bezvýsledného vyčerpání prostředku podle správního řádu splnila, neboť žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti uplatnila a nadřízený správní orgán o ní bezodkladně, jak měl, nerozhodl. Zároveň však před podáním žaloby neobdržela ze strany nadřízeného správního orgánu žádné jeho rozhodnutí. Krajský soud v prvním stupni její žalobu odmítl pro nesplnění podmínky bezvýsledného vyčerpání prostředku podle správního řádu, kasační stížnost žalobkyně proti tomuto rozhodnutí poté Nejvyšší správní soud zamítl. Jednalo se o **rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, čj. 9 Ans 8/2009-149**. V odůvodnění svého rozsudku mj. uvedl: "*Podmíněnost vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby k soudu je nutno vnímat jako provedení zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení. To znamená, že účastník správního řízení musí zásadně vyčerpat všechny prostředky k ochraně svých práv, které má ve svojí procesní dispozici, a teprve po jejich marném vyčerpání se může domáhat soudní ochrany. Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivních veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy.*"<sup>23</sup> Dále Nejvyšší správní soud uvedl, že účastník řízení může podat žalobu na ochranu proti nečinnosti až teprve poté, kdy byla jeho žádost neúspěšná.<sup>24</sup> Vzhledem k tomu, že správní řád lhůtu pro vydání rozhodnutí ve věci žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti nestanoví, je dle soudu třeba

---

<sup>23</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, čj. 9 Ans 8/2009-149, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

<sup>24</sup> "*O neúspěšnosti své žádosti se účastník řízení dozví zejména v situaci, kdy vyčká na rozhodnutí nadřízeného správního orgánu a toto rozhodnutí mu bude zákonem předvídaným způsobem oznámeno. Určité pochybnosti však mohou vzniknout v případě, kdy „nedočkavý“ účastník, tak jako v nyní posuzované věci stěžovatelka, na takovéto rozhodnutí nevyčká a žalobu na ochranu proti nečinnosti podá krátce po uplatnění opatření proti nečinnosti, příp. kdy nadřízený správní orgán vůbec o jeho žádosti nerozhodne.*" Cit. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, čj. 9 Ans 8/2009-149, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).



vycházet z § 71 odst. 3 správního řádu a tam stanovené základní třicetidenní lhůty, nic však nebrání ani tomu, aby věc byla vyřízena v prodloužené lhůtě šedesáti dnů, jsou-li pro to důvody podle správního řádu. Nejvyšší správní soud nevyločil ani možnost dřívějšího podání žaloby (tedy před uplynutím třicetidenní lhůty), a to pokud již nadřízený správní orgán o žádosti rozhodl a předmětné rozhodnutí bylo účastníkovi řádně oznámeno.<sup>25</sup>

Při studiu judikatury týkající se práva na soudní ochranu proti nečinnosti správního orgánu jsem narazila na některé sporné body. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu např. není možné se soudní ochrany prostřednictvím žaloby proti nečinnosti správního orgánu domáhat v případě jakékoli pasivity správního orgánu, ale pouze tehdy, pokud hmotné právo zakládá subjektivní nárok žalobce na vydání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení.<sup>26</sup> Soud tedy nemůže správnímu orgánu uložit, aby zahájil řízení, pokud je zahájení řízení výlučně v dispozici správního orgánu. Může mu však uložit, aby v řízení již zahájeném vydal rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Nejvyšší správní soud opakovaně došel k závěru, že jinak zde není veřejné subjektivní právo, kterému by v řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu, mohla být poskytnuta soudní ochrana. Tento výklad je dle mého názoru příliš restriktivní, protože ve svém důsledku může znamenat odepření spravedlnosti v případě nečinnosti správních orgánů, kterým právní úprava velmi často umožňuje (tj. neukládá, ale ponechává na jejich úvaze) zahájit správní řízení z moci úřední, a to na základě podnětu dotčené osoby. Tyto typy správních řízení, resp. jejich nezahájení, se bezpochyby dotýkají právního postavení dotčených osob. Nečinnost správního orgánu v případě nezahájení řízení může mít na jejich právní pozici zásadní vliv, umocněný vyloučením soudní ochrany proti nečinnosti správního orgánu. Je proto otázkou, zda tento výklad je do budoucna udržitelný.<sup>27</sup>

#### 4. ZÁVĚR

Nečinnost správních orgánů má na osoby v pozici účastníků správního řízení negativně dopad. Právní úprava nabízí několik možností, jak se proti nečinnosti bránit. Příspěvkem jsem chtěla upozornit na nejdůležitější právní mechanismy této obrany. Kromě zmiňovaných cest dále připadá v úvahu také obrana prostřednictvím ústavní stížnosti, podnětu k Veřejnému

---

<sup>25</sup> Tamtéž.

<sup>26</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, čj. 4 Ans 10/2006-59, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

<sup>27</sup> Jistým náznakem možné budoucí změny rozhodovací praxe správních soudů je rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2008, čj. 5 As 39/2008-46 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2009, čj. 8 As 19/2008-50, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

ochránci práv či žaloby na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem, jímž nečinnost správního orgánu je.

**Literatura:**

- Skulová, S. et al: Správní právo procesní, Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 428 s., ISBN 978-80-7380-110-6
- Sládeček, V. et al: Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy, Olomouc: Právnická fakulta UP a Periplum, 2009, 383 s., ISBN 978-80-86624-50-1
- Sládeček, V.: Obecné správní právo. 2. vydání, Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2009, 464 s., ISBN 987-80-7357-382-9
- Vedral, J.: Správní řád. Komentář. Praha: Bova Polygon, 2006, 1048 s., ISBN 80-7273-134-3
- Vopálka, V. et al: Soudní řád správní. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2004, 338 s., ISBN 80-7179-864-9

**Kontakt – email:**

*sona.pospisilova@upol.cz*