



## Obrana v případě nečinnosti správního orgánu Defence in case of the inactivity of administrative authority

Marcel Peter

**Abstrakt:** Tématem této práce je ochrana proti nečinnosti podle správního řádu a soudního řádu správního. Nečinnost správního orgánu nebo i průtahy v řízení před správním orgánem jsou problémy, se kterými se v praxi lze setkat poměrně často. Tyto problémy přitom v řadě případů mají na situaci účastníků řízení a žadatelů velmi zásadní dopad např. ekonomický, osobní apod., protože ve správním řízení často řeší nějakou situaci, která jim více či méně zasahuje do osobnostní, majetkové či profesní nebo i jiné sféry, což má řadu dopadů na praktický život jednotlivce. Ochrana proti nečinnosti je tudíž nutné věnovat zvýšenou pozornost.

**Klíčová slova:** Správní řád, soud, ochrana, zákonnost, veřejné právo,

**Abstract:** The subject of this work is the protection against judicial system inactivity. Inactivity of the administrative body or delays in court proceeding in front of the administrative body are both problems that occur relatively frequently. These problems have frequently negative impacts such as economic and personal on parties that are involved in judicial proceeding because subjects who are being resolved are personal, professional and material in nature. Therefore, more attention is needed to protect an individual against judicial inactivity.

**Keywords:** Administrative regulations, court protection, rule of law, public law,

**JEL Classification:** K42

## Úvod

V rámci veřejné správy je žádoucí, aby ve své činnosti respektovala zákonnost a chránila veřejný zájem i práva jednotlivců nabytá v dobré víře. Dobrá správa by měla být ale také rychlá, tomu slouží i stanovené zákonné lhůty, které určují, v jakém časovém limitu je třeba záležitost rozhodnout. Pokud však není zákonodárcem přesná lhůta stanovena, platí, že tato lhůta má být přiměřená.<sup>1</sup>

Činnost správních orgánů je ovládána celou řadou zásad, které jsou upraveny v ustanovení § 2-8 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Pod pojmem základní zásady rozumíme procesní pravidla, která ovládají celé správní řízení. Ustanovení § 2–8 správního řádu formulují zásady veřejné správy v převážné většině případů jako výčet povinností správních orgánů. Zásady se přitom vztahují vždy na celou správní působnost, ať už je vyjádřena všeobecně, nebo je dílčí, speciální, a to i v případě, kdy správní orgán podle jiných ustanovení správního řádu nepostupuje.<sup>2</sup> Lze také říct, že „základní zásady správního řízení definují podstatné rysy veškeré činnosti správních orgánů, vytvářejí základní osnovu, jíž jsou správní orgány povinny se bezvýjimečně držet. Základní zásady správního řízení slouží jako interpretační vodítko pro aplikaci předpisů správního práva.“<sup>3</sup> Nečinnost správních orgánů je přitom obvykle porušením zejména zásady rychlosti a zásady hospodárnosti. Je nezbytné zmínit, že mohou existovat specifika jednotlivých typů správního řízení podle zvláštních právních předpisů.

Zásada rychlosti patří mezi základní práva účastníků správního řízení, která vyplývají již z čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod ČR (dále jen „Listina“).<sup>4</sup> Listina v této souvislosti stanoví, že „každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům.“<sup>5</sup>

V návaznosti na zásadu rychlosti je pak v ustanovení § 6 odst. 2 správního řádu upravena zásada hospodárnosti. Správní řád stanoví, že „správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje.“<sup>6</sup> Z této zásady vyplývá, že správní orgán je povinen postupovat ve věci nejen rychle, ale hospodárně, a to jak z hlediska veřejných rozpočtů, tak i ve vztahu k osobám, jejichž problémy projednává. Je povinen postupovat tak, aby zúčastněné osoby co nejméně zatěžoval a nevznikaly jim zbytečné náklady.<sup>7</sup>

1) <http://pravnicaradce.ihned.cz/c1-31790190-ochrana-pred-necinnosti-ve-spravnim-rizeni> [online] ze dne 11. 10. 2014

2) HENDRYCH, Dušan, a kol. Správní právo, 7. vyd. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 435.

3) DOLEČEK, Marek. Správní řád. Businessinfo.cz [online]. 2009 [cit. 2014-02-13]. Dostupné z: <http://www.businessinfo.cz/cs/clanky/spravni-rad-opu-4607.html>.

4) ŠVÁSTA, Pavel. Ke střetu zásady rychlosti a zásady materiální pravdy v řízení o správním deliktu. E-pravo.cz [online]. 2012 [cit. 2014-02-13]. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/ke-stretu-zasady-rychlosti-a-zasady-materialni-pravdy-v-rizeni-o-spravnim-deliktu-87235.html>.

5) Čl. 38 odst. 2 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listiny základních práv a svobod.

6) § 6 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

7) HENDRYCH, Dušan, a kol. Správní právo, 7. vyd. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 438.

## 1. Pojem nečinnosti

Na základní otázku, co se rozumí nečinností, dává odpověď judikatura Nejvyššího správního soudu, podle níž protiprávní nečinností je stav, kdy správní orgán, který má podle zákona jednat ve stanovené lhůtě, nekonal. Není přitom rozhodné, zda má účastník řízení na určitý obsah rozhodnutí ve věci právní nárok či nikoli.<sup>8</sup> Pokud správní řád stanovil povinnost vyřizovat věci bez zbytečných průtahů, tak tím z povahy věci vyplývá, že jakékoliv irelevantní zdržení ve správním řízení vzniklé nedodržením zákonem stanovených lhůt je chápáno jako nesprávný úřední postup, který má za následek odpovědnost státu dle zákona č. 82/1998 Sb., a z něj vyplývající regresní odpovědnost pracovníků správních orgánů.<sup>9</sup>

Ochrana proti nečinnosti správního orgánu je ochranou proti protiprávní pasivitě správního orgánu. Jedná se tedy o právní mechanismy, které mají zajistit řádné fungování organizace a činnosti správních orgánů, zejména zajištění ústavnosti a principů dobré správy, mezi které patří i výše zmíněná zásada rychlosti a hospodárnosti. Ochranu před nečinností orgánů veřejné správy je tak možné chápat jako „*soubor právních prostředků působících k ochraně před vznikem nezákonné nečinnosti, tak i působících k odstranění již vzniklého stavu nečinnosti veřejné správy a důsledků tím způsobených, včetně zajištění náhrady takto způsobené škody a vyvození odpovědnosti příslušných subjektů.*“<sup>10</sup> Právní úpravu ochrany před nečinností orgánů veřejné správy najdeme především ve správním řádu a v zákoně č. 150/2002 Sb., soudním řádu správním (dále jen „SŘS“) a rovněž v dalších právních předpisech.

## 2. Možnosti obrany podle správního řádu

Právní úpravu ochrany proti nečinnosti poskytovanou ze strany nadřízeného orgánu najdeme v ustanovení § 80 správního řádu. Ochranu poskytovanou nadřízeným orgánem lze rozdělit na ochranu, kterou nadřízený orgán poskytuje obligatorně (ustanovení § 80 odst. 1 a 2 správního řádu) a na ochranu, kterou nadřízený orgán poskytuje fakultativně (ustanovení § 80 odst. 3 správního řádu).

### 2.1 Obligatorní ochrana

V případě obligatorní ochrany proti nečinnosti má nadřízený správní orgán ze zákona povinnost proti nečinnosti zasáhnout. Podle ustanovení § 80 odst. 1 správního řádu platí, že pokud správní orgán nevydá rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě, nadřízený správní orgán učiní z moci úřední tzv. opatření proti nečinnosti. Nadřízený správní

8) Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 3 Ans 1/2004-115 ze dne 08. 12. 2004 a čj. 8 Ans 1/2005-90 ze dne 22. 2. 2007

9) Základní aspekty ochrany před nečinností ve správním procesu. [www.epravo.cz](http://www.epravo.cz) [online], ze dne 11. 10. 2014  
10) FRUMAROVÁ, Kateřina. Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu. Praha: Linde Praha a.s., 2005, s. 37.

orgán má za povinnost tak učinit ihned, jakmile se o tom dozví. Toto ustanovení, na základě § 6 odst. 1 správního řádu použijeme na jakékoliv postupy a úkony správních orgánů (nikoliv však na postupy účastníků řízení), na které se vztahuje správní řád. V této souvislosti je vhodné zmínit, že správní řád upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.<sup>11</sup>

Z ustanovení § 80 odst. 2 správního řádu pak vyplývá, že opatření proti nečinnosti musí (nikoliv může) učinit nadřízený správní orgán i tehdy, nezahájí-li příslušný správní orgán řízení ve lhůtě 30 (kalendářních, nikoliv pracovních) dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední. Toto ustanovení však nemůže ke své ochraně proti nečinnosti využít sám účastník správního řízení, neboť ustanovení § 80 odst. 2 správního řádu se vztahuje pouze na řízení z moci úřední, kdy správní orgán měl zahájit ex offio nějaké řízení, nicméně tak však neučinil, ačkoli tak učinit měl.<sup>12</sup> Není přitom rozhodné, zda se v tomto případě jedná o řízení prvoinstanční, odvolací nebo přezkumné. Opatření proti nečinnosti z tohoto titulu však nepřichází v úvahu v případech, kdy je zahájení řízení věcí diskrece správního orgánu, a to z důvodu, že zde v takovém případě není povinnost řízení zahájit.<sup>13</sup>

## 2.2 Fakultativní ochrana

V případě fakultativní ochrany proti nečinnosti je nadřízený orgán oprávněn, ale nikoli povinen zasáhnout, pokud je příslušný správní orgán nečinný. Správní řád ve svém ustanovení § 80 odst. 3 stanoví, že „*opatření proti nečinnosti může nadřízený správní orgán učinit i v případě, kdy je z okolností zjevné, že věcně a místně příslušný správní orgán nedodrží lhůtu stanovenou pro vydání rozhodnutí o žádosti nebo zahájit řízení z moci úřední anebo v řízení řádně pokračovat. Po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí může žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podat účastník.*“<sup>14</sup>

## 2.3 Žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti

Účastník řízení může podat žádost o uplatnění takových opatření, jíž správní orgán buď vyhoví tím, že potřebná opatření provede, nebo usnesením vysloví, že žádosti nevyhovuje.<sup>15</sup> Účastník je žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti oprávněn podat až v případě, že lhůta pro vydání rozhodnutí již uplynula a doposud nedošlo k vydání rozhodnutí ve věci. Žádost je možné podat buď písemně, nebo ústně do protokolu ane-

11) KOLMAN, Petr. Vybrané aspekty ochrany před nečinností ve správním procesu. Bulletin advokacie. 2011, 7-8. s. 50.

12) KOLMAN, Petr. Vybrané aspekty ochrany před nečinností ve správním procesu. Bulletin advokacie. 2011, 7-8. s. 50.

13) MV ČR. Ochrana před nečinností. Ministerstvo vnitra ČR [online]. 2008 [cit. 2014-03-05]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/ochrana-pred-necinnosti.aspx>.

14) § 80 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

15) HENDRYCH, Dušan, a kol. Správní právo, 7. vyd. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 924.

bo v elektronické podobě podepsané zaručeným elektronickým podpisem. Za předpokladu, že podání je do pěti dnů potvrzeno, popřípadě doplněno dodáním originálu, je možné jej učinit pomocí jiných technických prostředků, zejména prostřednictvím dálkopisu, telefaxu nebo veřejné datové sítě bez použití zaručeného elektronického podpisu.<sup>16</sup> Účastník žádost v tomto případě podává u nadřízeného správního orgánu, v čemž spočívá stěžejní rozdíl mezi žádostí o opatření ochrany proti nečinnosti a odvolacím řízením. Žádost přitom musí mít náležitosti uvedené v ustanovení § 37 odst. 2 správního řádu a musí z ní být patrné, co žadatel žádá nebo čeho se domáhá.<sup>17</sup>

## 2.4 Jednotlivá opatření proti nečinnosti

Opatření proti nečinnosti jsou upravena v ustanovení § 80 odst. 4 správního řádu. Opatřením proti nečinnosti se v obecné rovině rozumí příkázání věc rozhodnout nebo učinit jiné opatření k nápravě ve stanovené lhůtě, atrakce, delegace, popřípadě prodloužení lhůty, pokud je pro účastníky řízení výhodnější (atrakce a delegace nemohou být uplatněny v oboru samostatné působnosti obce nebo kraje).<sup>18</sup>

Nadřízený správní orgán může tedy usnesením přikázat nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke sjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí,<sup>19</sup> což je prakticky nejmírnější forma nápravy nečinnosti<sup>20</sup>, která je na místě, bylo-li řízení zahájeno jak z moci úřední, tak i na žádost<sup>21</sup>, popř. může převzít věc a rozhodnout místo nečinného správního orgánu (tj. atrakce), nebo může také pověřit jiný (věcně příslušný) správní orgán ve svém správním obvodu vedením řízení ve věci, anebo může také zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí přiměřeně prodloužit.<sup>22</sup>

Vedle atrakce, která je právem nadřízeného orgánu převzít věc a rozhodnout o ní, existuje za účelem řešení nečinnosti rovněž institut tzv. devoluce. Při devoluci se však na rozdíl od atrakce jedná o přechod věcné příslušnosti (kompetence) z nižšího úřadu na úřad (zpravidla) vyšší přímo ze zákona, tedy nikoli na základě rozhodnutí nadřízeného správního orgánu. Použití devoluce jako ochrany před nečinností předpokládá ovšem přesné stanovení lhůt k rozhodnutí, neboť se jedná o poměrně radikální řešení, které se u nás zatím neujalo (např. v Rakousku však bylo přijato již ve dvacátých letech 20. století). K devoluci může dojít samotným uplynutím lhůty, může však být také podmíněna tím, že účastník po uplynutí lhůty devoluci výslovně uplatní.<sup>23</sup>

16) KOLMAN, Petr. Vybrané aspekty ochrany před nečinností ve správním procesu. Bulletin advokacie. 2011, 7-8. s. 50.

17) KOLMAN, Petr. Vybrané aspekty ochrany před nečinností ve správním procesu. Bulletin advokacie. 2011, 7-8. s. 50.

18) STAŠA, Josef. O novém správním řádu. Bulletin advokacie. 2005, č. 4. s. 8.

19) KOLMAN, Petr. Vybrané aspekty ochrany před nečinností ve správním procesu. Bulletin advokacie. 2011, 7-8. s. 50.

20) KOLMAN, Petr. Ochrana před nečinností ve správním řízení. Právní rádce [online]. 2008 [cit. 2014-03-05]. Dostupné z: <http://pravnicaradce.ihned.cz/c1-31790190-ochrana-pred-necinnosti-ve-spravnim-rizeni>.

21) MV ČR. Ochrana před nečinností. Ministerstvo vnitra ČR [online]. 2008 [cit. 2014-03-05]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/ochrana-pred-necinnosti.aspx>.

22) HENDRYCH, Dušan, a kol. Správní právo, 7. vyd. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 924.

23) HENDRYCH, Dušan, a kol. Správní právo, 7. vyd. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 925.

Vedle výše uvedených způsobů ochrany proti nečinnosti, které jsou upraveny ve správním řádu, se v českém právu lze setkat ještě s dalšími způsoby ochrany proti nečinnosti, které jsou však v praxi méně obvyklé. Jako příklad lze uvést úpravu zavedenou zákonem č. 280/2009 Sb., daňovým řádem, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“). Zde je stanoveno, že pokud správce daně považuje vybrání nesplatné nebo dosud nestanovené daně za ohrožené, může vydat zajišťovací příkaz, kterým daňovému subjektu uloží, aby příslušnou částku daně zajistil např. složením jistoty.<sup>24</sup>

Zvláštní povahu a tudíž i právní úpravu má problematika nečinnosti v souvislosti s výkonem veřejnoprávní působnosti stavovských (profesních) komor, tedy např. komory advokátní, lékařské, stomatologické apod. Kupříkladu zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon advokacii“) stanoví, že na soud se může obrátit, aby o jeho právu rozhodl ten, komu Česká advokátní komora ve lhůtě stanovené uvedeným zákonem neumožnila vykonat advokátní nebo uznávací zkoušku anebo složit slib, nezapsala ho do seznamu advokátů nebo do seznamu advokátních koncipientů, anebo mu nevydala osvědčení o zápisu do seznamu advokátů.<sup>25</sup>

### 3. Soudní ochrana

Pokud je možné z právního řádu vyvodit subjektivní procesní právo účastníka správního řízení (popř. jiné osoby) na vyřízení věci v určité lhůtě, může být takové osobě umožněno domáhat se ochrany u soudu. Pokud soud takové žalobě vyhoví, uloží správnímu orgánu, aby ve lhůtě, kterou stanoví, vydal rozhodnutí nebo učinil jiný úkon; vzhledem k zásadám dělby státní moci se zpravidla nepovažuje za přípustné, aby soud (orgán moci soudní) v takovém případě sám meritorně rozhodl, protože jinak by přebíral nejen pravomoc, ale i odpovědnost správního orgánu.<sup>26</sup> Právní úpravu soudní ochrany před nečinností správního orgánu obsahuje zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen pod zkratkou „SŘS“).

Pravomoc soudů projednávat žaloby proti nečinnosti správního orgánu ve správním soudnictví je založena v ustanovení § 4 odst. 1 písm. b) SŘS. Toto celé ustanovení tak obecným způsobem vymezuje pravomoc soudů jako orgánů veřejné moci rozhodovat o žalobách jednak proti některým rozhodnutím správních orgánů, jiným zásahům těchto orgánů do veřejných práv občanů, jakož i při ochraně i proti jejich nečinnosti. Ve správním soudnictví je možné projednávat i žaloby poskytující ochranu proti nečinnosti správního orgánu ve věci, která vyplývá z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů.<sup>27</sup>

24) HENDRYCH, Dušan, a kol. Správní právo, 7. vyd. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 862.

25) HENDRYCH, Dušan, a kol. Správní právo, 7. vyd. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 862.

26) HENDRYCH, Dušan, a kol. Správní právo, 7. vyd. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 864.

27) TĚMÍN, Tomáš. Žaloba proti nečinnosti správního orgánu. Bulletin advokacie. 2004, č. 3. s. 26.

### 3.1 Ochrana ve správním soudnictví

Ochrana proti nečinnosti je zakotvena konkrétně v ustanovení § 79-81 SŘS, kde je upravena žaloba na ochranu proti nečinnosti. Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je poměrně novým prostředkem ochrany, který byl do českého právního řádu zaveden prostřednictvím SŘS s účinností k 1. 1. 2003.

Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu představuje jednu z modifikací tzv. obecné správní žaloby. Ačkoli v českém právu není pojem žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu výslovně definován, lze říci, že se jedná o „*právní nástroj, který otevírá cestu k soudu osobám, které jsou postiženy či ohroženy potenciálně deliktním (protiprávním) chováním vykonavatelů veřejné správy.*“<sup>28</sup> Žalobu na ochranu proti nečinnosti ovšem nelze využít vždy, neboť SŘS stanoví že „*ten, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.*“<sup>29</sup>

Ochrana podle § 79 a násl. SŘS nezahrnuje všechny v úvahu přicházející formy nečinnosti správních orgánů, ale pouze dvě vybrané, které zákonodárce považuje patrně za nejzávažnější, kterými jsou jednak nevydání rozhodnutí ve věci samé a dále také nevydání osvědčení. V případě nevydání rozhodnutí se však nejedná o nevydání jakéhokoli rozhodnutí, ale pouze o nevydání rozhodnutí meritorního, tedy ve věci samé. Není tedy možné se domáhat např. vydání procesního rozhodnutí.<sup>30</sup>

Pokud však zákon s nečinností správního orgánu spojuje fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek, nelze se podle ustanovení § 79 odst. 1 SŘS této ochrany ve správním soudnictví domáhat.<sup>31</sup>

Žaloba na ochranu proti nečinnosti musí mít jednak obecné náležitosti, které jsou upraveny v ustanovení § 37 odst. 3 SŘS, tedy informaci o tom, čeho se věc týká, kdo žalobu podává, proti kterému správnímu orgánu žaloba směřuje, co žalobce navrhuje a žaloba musí být opatřena datem a podpisem žalobce.<sup>32</sup> Dále musí mít žaloba rovněž následující náležitosti:

- označení věci, v níž se žalobce ochrany proti nečinnosti domáhá,
- vylíčení rozhodujících skutečností,

28) FRUMAROVÁ, Kateřina. Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Správní právo. 2011, č. 6. s. 354.

29) § 79 odst. 1 zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

30) FRUMAROVÁ, Kateřina. Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Správní právo. 2011, č. 6. s. 355.

31) HENDRYCH, Dušan, a kol. Správní právo, 7. vyd. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 864.

32) § 37 odst. 3 zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

- označení důkazů, jichž se žalobce dovolává a
- návrh výroku rozsudku.<sup>33</sup>

K projednání žaloby proti nečinnosti je příslušný místně příslušný krajský soud.

Pokud soud žalobu shledá nedůvodnou, zamítne ji.<sup>34</sup> Nedůvodná je například žaloba, na jejímž základě by měl soud uložit povinnost vydat rozhodnutí správnímu orgánu, který k tomu není příslušný, nebo k tomu nemá pravomoc. Nedůvodná je žaloba také v případě, že správní orgán nemá povinnost rozhodnutí vydat nebo ze strany žalovaného orgánu vůbec nešlo o nečinnost.<sup>35</sup>

Ve správním soudnictví platí, že soudy zde rozhodují v jediném stupni. Proti jejich rozhodnutí není přípustné odvolání ani žádný jiný řádný opravný prostředek. Proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů - s výjimkami, které jsou odůvodněny povahou věci (např. věci volební) - je však možno podat mimořádný opravný prostředek.<sup>36</sup>

Mimořádným opravným prostředkem proti rozhodnutí krajského soudu, který je ve věci příslušný v prvním stupni, je kasační stížnost v souladu s ustanovením § 102 a násl. SŘS. Tímto opravným prostředkem se stěžovatel (účastník řízení nebo osoba zúčastněná) domáhá zrušení takového rozhodnutí. Kasační stížností se může zrušení rozsudku krajského soudu domáhat jak účastník správního řízení, tak i správní orgán, kterému byla uložena povinnost vydat ve stanovené lhůtě rozhodnutí ve věci nebo osvědčení. Důvodem stížnosti je podle SŘS nezákonnost, vady řízení, zmatečnost řízení, nepřezkoumatelnost a nezákonnost odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení.<sup>37</sup> O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud v senátech složených z předsedy a dvou soudců.<sup>38</sup>

### 3.2 Ochrana poskytovaná Ústavním soudem

Do konce roku 2002 byl jediným soudním orgánem, který poskytoval ochranu proti nečinnosti správního orgánu Ústavní soud, který tak do jisté míry nahrazoval funkci správního soudnictví a výše uvedené žaloby na ochranu proti nečinnosti. Ačkoli v současné době již poskytují tuto ochranu především správní soudy, ústavní stížnost

33) § 80 odst. 3 zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

34) § 81 odst. 3 zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

35) FRUMAROVÁ, Kateřina. Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Správní právo. 2011, č. 6. s. 367.

36) Opravné prostředky proti rozhodnutím správních soudů. Nejvyšší správní soud [online]. 2014 [cit. 2014-04-10]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Opravne-prostredky-proti-rozhodnutim-spravnich-soudu/art/496?menu=316>.

37) HENDRYCH, Dušan. Právní slovník, 3. Vyd. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 759.

38) TĚMÍN, Tomáš. Žaloba proti nečinnosti správního orgánu. Bulletin advokacie. 2004, č. 3. s. 26.



není ani v současné době vyloučena, naopak v některých případech je možné se domáhat ochrany před Ústavním soudem ČR. Ústavní soud se k nedostatku právní úpravy ochrany proti nečinnosti ve správním soudnictví před 1. 1. 2003 rovněž vyjádřil ve svém nálezu čj. IV. ÚS 203/96 tak, že uvedl: „...současný systém správního soudnictví nedává fyzickým a právníckým osobám dostatečnou ochranu před nečinností správních orgánů, případně před postupem, který bude meritorní rozhodnutí natolik od-  
dalovat a komplikovat, že ve své podstatě se bude rovnat rozhodnutí negativnímu.“<sup>39</sup>

Prostřednictvím ústavní stížnosti se lze domáhat zejména porušení čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, který stanoví, že „každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům.“<sup>40</sup> Ústavní soud navíc od roku 1996 vykládá nečinnost správních orgánů jako „zásah orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod“,<sup>41</sup> což znamená, že se lze ochrany před nečinností domáhat i prostřednictvím ústavní stížnosti. Ústavní stížnost a otázky řízení před Ústavním soudem jsou upraveny v zákoně č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

Před Ústavním soudem se lze domáhat jak ochrany proti nečinnosti správního orgánu, tak ochrany proti nečinnosti či průtahům u soudu (v našem případě např. správního soudu, který má rozhodovat ve věci nečinnosti správního orgánu), což Ústavní soud potvrdil ve svém nálezu čj. I. ÚS 5/96, kde se vyjádřil, že „nečinnost soudu, případně nepřiměřené průtahy v projednávání věci jsou porušením čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož každý má právo, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů.“<sup>42</sup>

Ústavní stížnost je specifický prostředek právní ochrany, návrh na řízení před Ústavním soudem, jímž se dotčený subjekt domáhá ochrany před zásahem do svých ústavně zaručených práv. Zákon o Ústavním soudu výslovně stanoví, že ústavní stížnost je nepřijatelná, jestliže stěžovatel nevyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje.<sup>43</sup> To znamená, že je nutné vyčerpat jak prostředky ochrany nečinnosti ve správním řádu, tak prostředky ochrany nečinnosti podle SŘS a až pokud se ani na základě těchto prostředků stěžovatel nedomohl svého práva, je možné podat ústavní stížnost k Ústavnímu soudu. Ústavní stížnost je zakotvena konkrétně v ustanoveních § 72 až 84 zákona o Ústavním soudu.

39) Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 27. srpna 1996 sp. zn. IV. ÚS 203/96.

40) Čl. 38 odst. 2 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listiny základních práv a svobod ČR.

41) FRUMAROVÁ, Kateřina. Ústavní stížnost pro nezákonnou nečinnost orgánů veřejné správy. Právní rádce [online]. 2003 [cit. 2014-04-11]. Dostupné z: <http://pravnicadce.ihned.cz/c1-13385370-ustavni-stiznost-pro-nezakonnou-necinnost-organu-verejne-spravy>

42) Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 5. listopadu 1996 sp. zn. I. ÚS 5/96.

43) MIKULE, Vladimír. Ústavní stížnost a dovolání (na okraj judikatury Ústavního soudu). Bulletin advokacie. 1997, č. 8. s. 10.

## 4. Konkrétní případ

Nejvyšší správní soud (dále jen pod zkratkou „NSS“) rozhodoval v právní věci **žalobce**, se sídlem Anny Letenské 34/7, Praha 2, **proti žalovanému správnímu orgánu**, o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 20. 1. 2012, č. j. 8 A 167/2011 – 44.

Prvotním byl návrh na zahájení správního řízení o uložení peněžité povinnosti J. B. (zaplacení částky 3.123 Kč s příslušenstvím), který podal žalobce u žalovaného dne 24. 8. 2010. Žalovaný řízení o uvedené žádosti usnesením ze dne 8. 7. 2011, č. j. ČTÚ-44 344/2011-603/III. vyř. zastavil, protože žalobce přes opakované výzvy neodstranil vady podání. Žalobce napadl toto rozhodnutí rozkladem, který SO žalovaného zamítla rozhodnutím ze dne 24. 10. 2011, č. j. ČTÚ-44 344/2011-603/IV. vyř. Žalobce následně podal u MS v Praze žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného. Usnesením ze dne 20. 1. 2012, č. j. 8 A 167/2011 – 44, městský soud odmítl žalobu pro nedostatek podmínek řízení. Žalobce totiž podle městského soudu nevyčerpal prostředky na ochranu proti nečinnosti ve správním řízení. Žalobce dále podal proti usnesení městského soudu kasační stížnost. Osmý senát NSS, jemuž byla věc přidělena k projednání a rozhodnutí však zjistil, že existuje rozporná judikatura tohoto soudu k otázce podstatné pro rozhodnutí této věci.<sup>44</sup>

NSS věc vrátil k projednání a rozhodnutí osmému senátu NSS, a to s následujícím odůvodněním: „*Účastník řízení je povinen vyčerpat prostředek ochrany proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu před podáním žaloby podle § 79 SŘS i za situace, kdy se domáhá ochrany proti nečinnosti ústředního správního úřadu*“.

Proti rozhodnutí NSS se však postavil předseda rozšířeného senátu, který se s ním neztotožnil, a proto vydal senátu **Odlišné stanovisko podle § 55a SŘS**. Toto stanovisko vychází ze základních zásad správního řízení, a to zejména z ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, podle něhož jak jsme již výše v této práci uvedli správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. Teprve 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). Podle předkladatele odlišného stanoviska je zřejmé, že: „*...postupovat bez průtahů je principem ovládajícím veškerou činnost veřejné správy, úkolem každého správního orgánu. Nadřízeným správním orgánům je nadto uloženo z moci úřední činit opatření proti nečinnosti, jakmile se o tom samy dozví, a to bez ohledu na zdroj takového poznání*“.

Smyslem kompetencí nadřízených správních orgánů (vrchnostenský příkaz podřízenému nečinnému orgánu odstranit nečinnost a rozhodnout, nebo dokonce odejmutí

44) V podrobnostech popisu dosavadního průběhu řízení rozšířený senát odkazuje na napadené usnesení městského soudu a na usnesení NSS ze dne 11. 7. 2012, č. j. 8 Ans 2/2012 – 249

věci nečinnému orgánu a samotné rozhodnutí či pověření vedením řízení jiný správní orgán ve svém obvodu) je dle předkladatele odlišného stanoviska: „...především odstranění průtahů u podřízeného správního orgánu vedoucího příslušné řízení a obnovení jeho průchodnosti. Předpokládá se primárně vlastní úřední činnost nadřízeného správního orgánu, který nejen procesně, ale i organizačně by měl být uzpůsoben tak, aby případnou nečinnost sám zjišťoval a odstraňoval. Účastník řízení má pak právo žádat o uplatnění opatření proti nečinnosti což je pojistkou pro situace selhání dozorové funkce nadřízeného správního orgánu, a to včetně navazující cesty soudní ochrany.“

Opatření podle § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu je dle předkladatele odlišného stanoviska: „...prostředkem, kterým lze zvnějšku (a shora) donutit nečinný správní orgán k činnosti. Uvnitř samotného nečinného orgánu lze nápravu zjednat odlišnými prostředky. Každý vedoucí správního orgánu by měl být informován a zpravován o stavu probíhajících řízení či dodržování lhůt pro vydání rozhodnutí v jeho úřadu, současně by měl dohlížet na řádné plnění pracovních povinností zaměstnanců tohoto úřadu (rozhodování v zákonem stanovených lhůtách, zákonnost vydávaných rozhodnutí, apod.).....Nemůže být rozdílu, jestli správní řízení probíhá na obecním úřadu, krajském úřadu, ministerstvu či jiném početném a notně zbyrokratizovaném ústředním správním úřadu. .... že ve všech případech platí stejné procesní předpisy, a to nejen jejich konkrétní ustanovení, nýbrž zejména jejich základní principy.“

Podle předkladatele odlišného stanoviska dále: „...dozví-li se vedoucí správního orgánu, že jím řízený správní orgán je nečinný, může jinými právními nástroji než opatřením proti nečinnosti dle SR (např. prostředky vyplývajícími z pracovněprávních předpisů) přimět podřízené zaměstnance k činnosti. V případě ústředního správního úřadu (ministerstva) není proto na místě trvat na využití formalizovaného návrhu na odstranění nečinnosti k vedoucímu tohoto úřadu (ministři) a až na tento postup vázat soudní ochranu. Striktní trvání na takovémto postupu by bylo přílišným formalismem; vedoucí úřadu (ministr) by měl formou rozhodnutí ukládat svému úřadu povinnost v dané věci konat za situace, kdy jinými právními prostředky (např. pokyny v rámci pracovněprávních vztahů) by podřízeným pracovníkům mohl uložit povinnost v určité lhůtě vydat rozhodnutí.“

Dalším zásadním argumentem, proč v případě ústředních správních úřadů nemusí účastník správního řízení podat žádost o opatření proti nečinnosti, je podle předkladatele odlišného stanoviska skutečnost, že: „...pokud se opatření proti nečinnosti týká ústředních správních úřadů, které nadřízený správní orgán nemají, by žádost o opatření proti nečinnosti k vedoucímu tohoto úřadu (ministři) nedostálo svého smyslu, neboť by o něm rozhodoval sám orgán, který je nečinný. .... I kdyby se účastník řízení domáhal toho, aby správní orgán uložil povinnost být činným sobě samotnému a takto stanovenou povinnost sám pak kontroloval a vyvolával tak dojem, že se uposlechl, šlo by o čistý formalismus. .... Tím není řečeno, že účastník řízení se na ústřední správní úřad obrátit nesmí; často to ostatně formálně či neformálně udělá a nápravy dosáhne. Jde jen o to, aby tak nemusel v situaci, kdy je z okolností zjevné, že by šlo o postup ryze formální, který ochranu práv nezajistí.“

## Závěr

Nečinnost správního orgánu i průtahy v řízení před správním orgánem jsou problémy, se kterými se lze v praxi setkat relativně často a možností ochrany proti nečinnosti správního orgánu český právní řád poskytuje poměrně velké množství. Ten, kdo se této ochrany má v úmyslu domáhat, se však musí v těchto možnostech správně zorientovat, aby využil veškeré možné prostředky a zároveň např. nevyužíval prostředky, které v konkrétním případě využít nelze (např. ve většině případů nelze využít obecnou stížnost podle § 175 správního řádu). Tato skutečnost je důležitá zejména proto, že podmínkou uplatnění soudní ochrany, stejně jako podmínkou pro podání ústavní stížnosti, je **vždy využití všech zákonem stanovených možností nápravy**.

A protože v řadě případů tyto problémy mají na situaci účastníků řízení a žadatelů velmi zásadní dopad např. ekonomický, osobní apod., lze laikům jen doporučit, aby se v případě, že by pro ně nečinnost správního orgánu měla mít závažné důsledky, obrátili na odborníka na správní právo a nechat si poradit, popř. využít možnost právního zastoupení, neboť s ohledem na velké množství prostředků ochrany, které je však nutné využívat v souladu se zákonem a ve stanovených lhůtách, může být situace pro právního laika poměrně nepřehledná a obtížně srozumitelná.

Konečně příklad z praxe (popsaný v kapitole 6. této práce) ukazuje, že tato problematika má rozporuplné náhledy řešení i na straně odborníků povolaných k rozhodování.

## Reference

### Literatura

- [1] FRUMAROVÁ, Kateřina. Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu. Praha: Linde Praha a.s., 2005, s. 37
- [2] HENDRYCH, Dušan. Právní slovník, 3. Vyd. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 759
- [3] HENDRYCH, Dušan, a kol. Správní právo, 7. vyd. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 435
- [4] KOLMAN, Petr. Vybrané aspekty ochrany před nečinností ve správním procesu. Bulletin advokacie. 2011, 7-8. s. 50
- [5] MIKULE, Vladimír. Ústavní stížnost a dovolání (na okraj judikatury Ústavního soudu). Bulletin advokacie. 1997, č. 8. s. 10
- [6] POTĚŠIL, Lukáš. 6. letní mezinárodní konference „Nečinnost ve veřejné správě“, 23. – 24. 6. 2011, Kroměříž. Správní právo. 2011, č. 6. s. 383
- [7] SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 2. vyd. Praha: Aspi, 2009, s. 374

- [8] SLÁDEČEK, Vladimír. Veřejný ochránce práv: česká varianta ombudsmana skutečností. *Právní rozhledy*. 2001, č. 8. s. 351
- [9] STAŠA, Josef. O novém správním řádu. *Bulletin advokacie*. 2005, č. 4. s. 8
- [10] TĚMÍN, Tomáš. Žaloba proti nečinnosti správního orgánu. *Bulletin advokacie*. 2004, č. 3. s. 26

### **Prameny práva**

- [11] Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
- [12] Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- [13] Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
- [14] Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 27. srpna 1996 sp. zn. IV. ÚS 203/96
- [15] Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 3 Ans 1/2004-115 ze dne 08. 12. 2004 a čj. 8 Ans 1/2005-90 ze dne 22. 2. 2007

### **Internetové zdroje**

- [16] DOLEČEK, Marek. Správní řád. *Businessinfo.cz* [online]. 2009 [cit. 2014-02-13]. Dostupné z: <http://www.businessinfo.cz/cs/clanky/spravni-rad-opu-4607.html>
- [17] FRUMAROVÁ, Kateřina. Ústavní stížnost pro nezákonnou nečinnost orgánů veřejné správy. *Právní rádce* [online]. 2003 [cit. 2014-04-11]. Dostupné z: <http://pravniciradce.ihned.cz/c1-13385370-ustavni-stiznost-pro-nezakonnou-necinnost-organu-verejne-spravy>
- [18] KOLMAN, Petr. Ochrana před nečinností ve správním řízení. *Právní rádce* [online]. 2008 [cit. 2014-03-05]. Dostupné z: <http://pravniciradce.ihned.cz/c1-31790190-ochrana-pred-necinnosti-ve-spravnim-rizeni>
- [19] KOLMAN, Petr. Stížnosti podle nového správního řádu. *Právní rádce* [online]. 2005 [cit. 2014-05-11]. Dostupné z: <http://pravniciradce.ihned.cz/c1-16736670-stiznosti-podle-noveho-spravniho-radu>
- [20] NEZDAŘIL, Aleš. Možnosti obrany proti průtahům v soudním řízení. *Právní rádce* [online]. 2006 [cit. 2014-05-11]. Dostupné z: <http://pravniciradce.ihned.cz/c1-19808100-moznosti-obrany-proti-prutahum-v-soudnim-rizeni>
- [21] ŠVÁSTA, Pavel. Ke střetu zásady rychlosti a zásady materiální pravdy v řízení o správním deliktu. *E-pravo.cz* [online]. 2012 [cit. 2014-02-13]. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/ke-stretu-zasady-rychlosti-a-zasady-materialni-pravdy-v-rizeni-o-spravnim-deliktu-87235.html>
- [22] <http://pravniciradce.ihned.cz/c1-31790190-ochrana-pred-necinnosti-ve-spravnim-rizeni> [online] ze dne 11. 10. 2014

- [23] Základní aspekty ochrany před nečinností ve správním procesu. [www.epravo.cz](http://www.epravo.cz) [online], ze dne 11. 10. 2014
- [24] MV ČR. Ochrana před nečinností. Ministerstvo vnitra ČR [online]. 2008 [cit. 2014-03-05]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/ochrana-pred-necinnosti.aspx>
- [25] Opravné prostředky proti rozhodnutím správních soudů. Nejvyšší správní soud [online]. 2014 [cit. 2014-04-10]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Opravne-prostredky-proti-rozhodnutim-spravnich-soudu/art/496?menu=316>

*Bc. Marcel Peter, Na Výsluní 1153, 277 11 Neratovice, e-mail: [marcel@peter.cz](mailto:marcel@peter.cz)*