

16. 12. 2014

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Jak je to s ochranou proti nečinnosti ministerstev a jiných ústředních správních úřadů

Nedodržování lhůt pro rozhodnutí a jiné formy nečinnosti jsou nepochybně jedním z nejrozšířenějších „nešvarů“ postupu orgánů veřejné správy. Ochranu proti jejich nečinnosti poskytuje správní řád i soudní řád správní. Vztah těchto úprav je vybudován na principu subsidiarity a soudní ochrana tak přichází ke slovu až v situaci, kdy se účastník ochrany nedomohl ve správním řízení. Vzhledem k tomu, že tuto ochranu poskytují nadřízené správní orgány, je však nepochybně relevantní otázka, zda je na vyčerpání prostředku ochrany ve správním řízení před podáním žaloby nutné trvat i v situaci, kdy je nečinným ústřední správní úřad, jemuž žádný správní orgán nadřízen není, takže o své nečinnosti rozhoduje sám. Judikatura Nejvyššího správního soudu přitom nebyla v řešení této otázky donedávna jednotná.

Mališ Nevrkla Legal
Advokátní kancelář / Attorneys At Law

Právní úprava

Ve správním řízení je ochrana proti nečinnosti upravena v § 80 správního řádu. Podle odstavce 1 tohoto ustanovení nadřízený orgán učiní z moci úřední opatření proti nečinnosti jakmile se dozví, že jemu podřízený správní orgán nevydal rozhodnutí v zákonné lhůtě. Tou se rozumí buď lhůta stavená ve zvláštním zákoně (viz například nová úprava délky územního a stavebního řízení) nebo obecně upravená v § 71 správního řádu.

V souladu s odstavcem 2 učiní nadřízený orgán opatření z nečinnosti též v případě, že příslušný správní orgán nezahájil řízení z moci úřední ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících jeho zahájení.

Zatímco v případě nevydání rozhodnutí v zákonné lhůtě nadřízený orgán opatření proti nečinnosti učinit musí, podle odstavce 3 tak může učinit též v případě, že z okolností je zjevné, že příslušný správní orgán nedodrží lhůtu stanovenou pro vydání rozhodnutí o žádosti, nezahájí řízení z moci úřední anebo v řízení nebude řádně pokračovat. Po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí může žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podat též účastník řízení. V ostatních případech však samozřejmě může dát nejen účastník, ale kdokoli jiný k učinění opatření proti nečinnosti podnět, na jehož základě se nadřízený orgán o nečinnosti dozví a je povinen proti ní opatření učinit z úřední povinnosti.

Opatření proti nečinnosti jsou upraveny v odstavci 4, podle něž nadřízený orgán může a) přikázat nečinnému správnímu orgánu, aby ve lhůtě, kterou mu určí, učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí, b) věc převzít a rozhodnout namísto nečinného správního orgánu, c) pověřit provedením řízení jiný správní orgán ve svém správním obvodu, nebo d) přiměřeně prodloužit zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí. Posledně jmenované opatření však přichází v úvahu jedině, pokud lze důvodně předpokládat, že správní orgán v prodloužené lhůtě rozhodnutí ve věci vydá a je-li takový postup pro účastníky výhodnější.

Konečně je vhodné připomenout, že nadřízeným orgánem je v souladu s § 178 odst. 1 správního řádu ten správní orgán, o kterém to stanoví zvláštní zákon. Neurčuje-li jej zvláštní zákon, je jím správní orgán, který rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor. Nelze-li takto nadřízený orgán určit, postupuje se podle odstavce 2. Ten mimo jiné stanoví, že nadřízeným orgánem ústředního správního úřadu se rozumí ministr, nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu. Nadřízeným správním orgánem ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu se rozumí vedoucí příslušného ústředního správního úřadu.

Ochrana v soudním řízení je upravena v § 79 až 81 soudního řádu správního. V souladu s § 79 odst. 1 se ten, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může 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.

Vztah soudního a správního řízení je tedy obdobně jako v jiných řízeních upravených soudním řádem správním založen na subsidiaritě. **Ochrany práv se lze v soudním řízení domáhat jen poté, co byly neúspěšně vyčerpány prostředky ochrany těchto práv ve správním řízení** (existují-li). Z tohoto pravidla nestanoví soudní řád správní u ochrany proti nečinnosti výslovně žádnou výjimku, která by cestu k soudní ochraně „zkrátila“ tím, že by umožňovala žalobu podat bez předchozího vyčerpání prostředku ochrany proti nečinnosti ve správním řízení. Formulace „to neplatí“ ve druhé větě se totiž nevztahuje k požadavku na vyčerpání tohoto prostředku, nýbrž k samotnému oprávnění domáhat se ochrany proti nečinnosti v soudním řízení.

Dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu

Otázkou, zda lze takovou výjimku dovodit alespoň výkladem, se opakovaně zabývaly správní soudy a v několika případech též Nejvyšší správní soud. V „senátním“ (tj. vydaném tříčlenným, nikoli rozšířeným senátem) rozsudku spis. zn. 1 Ans 2/2009 ze dne 16. září 2009 rozhodoval o kasační stížnosti ve věci žaloby proti nečinnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, přičemž dospěl k závěru (zde zobecněnému), že **v případě žaloby proti nečinnosti ústředního správního úřadu není na místě trvat na využití žádosti o odstranění nečinnosti podle správního řádu a až na tento postup vázat soudní ochranu**. Striktní trvání na takovémto postupu by bylo přílišným formalismem.

Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku vyšel z toho, že úprava opatření proti nečinnosti je projevem dozorových pravomocí nadřízených orgánů a jejím účelem je, aby nadřízený orgán, tedy orgán **mimo organizační strukturu nečinného orgánu**, nečinný orgán přinutil konat. V případě ústředního správního úřadu ovšem postup podle § 80 správního řádu znamená, že jeho vedoucí bude povinnost ukládat „svému“ orgánu, tedy v rámci jeho organizační struktury. Takto **uvnitř nečinného správního orgánu přitom lze nápravu sjednat i jinými prostředky**. Vedoucí každého správního orgánu by měl být informován o stavu probíhajících řízení či dodržování lhůt pro vydání rozhodnutí. Dozví-li se, že správní orgán je při postupu v některém řízení nečinný, může konkrétní úřední osoby přimět k činnosti jinými právními prostředky než opatřeními proti nečinnosti ve smyslu § 80 správního

řádu, zejména **prostředky vyplývajícími z pracovněprávních předpisů**, jelikož nečinností tyto osoby porušují své pracovněprávní povinnosti, na jejichž plnění má vedoucí správního orgánu dohlížet.

Další argument, proč nevyžadovat v případě žaloby proti nečinnosti ústředního správního úřadu podání žádosti o opatření proti nečinnosti dle správního řádu, shledal Nejvyšší správní soud v tom, že **o žádosti by rozhodoval samotný orgán, proti jehož nečinnosti žádost směřuje**. Na předsedu či vedoucího ústředního správního úřadu, který by v souladu s § 178 odst. 2 správního řádu o opatření proti nečinnosti rozhodoval, je třeba pohlížet jako na **funkční složku tohoto správního orgánu**, nikoli samostatný orgán, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci spis. zn. 4 As 57/2005 ze dne 25. srpna 2006.

Nejvyšší správní soud rovněž poukázal na skutečnost, že **při ochraně proti nečinnosti ústředního správního úřadu by nepřipadala v úvahu všechna opatření, která § 80 odst. 4 správního řádu stanoví**. Pojmově by bylo vyloučeno převzetí věci a rozhodnutí namísto nečinného správního orgánu, jelikož o opatření by rozhodoval správní orgán, který již věc projednává. V úvahu by nepřipadalo ani pověření, aby řízení provedl jiný věcně příslušný správní orgán ve správním obvodu nadřízeného orgánu, jelikož ústřední správní úřady stojí na samém vrcholu hierarchie správních orgánů a v daném okruhu působnosti jiný správní orgán na stejné úrovni neexistuje.

Při rozhodování o kasační stížnosti ve věci spis. zn. 1 Ans 3/2011, v níž šlo o žalobu proti nečinnosti Ministerstva zemědělství, se však Nejvyšší správní soud od tohoto právního názoru odchytil. V rozsudku ze dne 27. října 2011 totiž konstatoval, že pokud se žalobce neobrátil na ministra zemědělství jako na nadřízený orgán se žádostí o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu, nevyčerpal možné prostředky ochrany před nečinností ve správním řízení. **Nebyla proto splněna základní podmínka řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti**. Odvolal se přitom na starší judikaturu, dle níž je před podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu v řízení vedeném podle správního řádu třeba **vždy nejprve vyčerpat procesní prostředek ochrany proti nečinnosti ve správním řízení, kterým je návrh nadřízenému správnímu orgánu dle § 80 odst. 3 správního řádu**.

V rozhodnutí, na které odkázal, však nešlo o žalobu proti nečinnosti ústředního správního úřadu. Nadto ani existence této judikatury nezbavovala rozhodující senát povinnosti postupovat v souladu s § 17 odst. 1 soudního řádu správního a vzhledem k existenci rozdílných právních názorů na danou otázku postoupit věc rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Tuto povinnost totiž tříčlenný senát má nejen v případě, že se sám chce od již vysloveného právního názoru odchytil, ale i v případě, kdy rozpor v judikatuře Nejvyššího správního soudu již existuje a tříčlenný senát se pouze hodlá přiklonit k jednomu z těchto „názorových proudů“.

Učinil tak až osmý senát při rozhodování věci spis. zn. 8 Ans 2/2012 a rozšířený senát otázku, zda je třeba vyčerpat prostředek ochrany proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu i před podáním žaloby proti nečinnosti ústředního správního úřadu, vyřešil usnesením ze dne 20. května 2014, které bylo publikováno ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 3071/2014.

Právní názor rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu

Rozšířený senát v první řadě podrobil § 79 odst. 1 soudního řádu správního jazykovému výkladu, přičemž poukázal, že žádnou výjimku z požadavku na vyčerpání prostředků na ochranu proti nečinnosti ve správním řízení nestanoví. Při teleologickém výkladu, tedy výkladu z hlediska účelu právní normy, se zabýval též otázkou postupu v situaci, kdy by prostředky na ochranu účastníka řízení stanovené předpisy upravujícími správní řízení byly ryze formální a od počátku by bylo bez dalšího zjevné, že nemohou vést k nápravě nečinnosti správního orgánu. V takovém případě by totiž

požadavek na vyčerpání těchto prostředků nevyjadřoval subsidiaritu soudní ochrany, ale bariéru bránící v přístupu k soudu. Proto je toto ustanovení třeba vykládat tak, že **nevyžaduje vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti, které jsou systémově na první pohled neúčinné. Tato neúčinnost však musí být objektivní a nezávislá na skutkových okolnostech.** Nestačí tedy, ukáží-li se tyto prostředky neúčinnými v konkrétní věci.

V tomto ohledu lze poukázat na předchozí správní řád, tedy zákon č. [71/1967](#) Sb., který postup ke zjednání nápravy v případě nečinnosti správního orgánu upravoval v § 50, podle nějž mohl správní orgán, který by byl jinak oprávněn rozhodnout o odvolání, sám ve věci rozhodnout, pokud příslušný správní orgán nezahájil řízení, ač k tomu byl povinen, nebo nerozhodl ve stanovené lhůtě. Podmínkou tohoto postupu bylo, že to povaha věci dovozovala a nápravy nebylo možné dosáhnout jinak. Správní soudy však tento postup za prostředek stanovený k ochraně účastníka proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 79 odst. 1 soudního řádu správního nepovažovaly a jeho vyčerpání nepožadovaly, viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci spis. zn. 5 As 21/2003 ze dne 25. listopadu 2003.

Při posuzování, zda je § 80 odst. 3 správního řádu tímto prostředkem i při nečinnosti ústředního správního úřadu, kdy by o přijetí opatření proti nečinnosti rozhodoval sám nečinný orgán, připomněl rozšířený senát mj. úpravu podjatosti úředních osob. Podle § 14 odst. 6 správního řádu se předchozí odstavce, tedy postup při pochybnostech o nepodjatosti úřední osoby, nepoužijí pro vedoucí ústředních správních úřadů a státní tajemníky. Tato úprava vychází z toho, že zde není nadřízený orgán, který by o podjatosti mohl rozhodovat. Zákonodárce tedy **při volbě mezi zásadou nezávislého a nestranného rozhodování a nutností rozhodovat i na úrovni ústředního správního úřadu zvolil druhou možnost.** Dále rozšířený senát poukázal na rozklad jakožto řádný opravný prostředek proti rozhodnutí vydanému v prvním stupni ústředním správním úřadem, ministrem, státním tajemníkem ministerstva, nebo vedoucím jiného ústředního správního úřadu. Vzhledem k absenci dalšího nadřízeného orgánu o rozkladu rozhoduje v souladu s § 152 odst. 2 správního řádu ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu. S ohledem na tyto i další argumenty dospěl rozšířený senát k závěru, že **ani v případě nečinnosti ústředního správního úřadu nelze žádost o přijetí opatření proti nečinnosti označit za prostředek objektivně neúčinný.**

Povinnost vyčerpat tento prostředek i v dané situaci dle rozšířeného senátu nevyklučuje ani nepoužitelnost výše uvedených opatření proti nečinnosti. Zbývající dvě, tedy příkaz k učinění potřebných opatření ke zjednání nápravy či vydání rozhodnutí ve stanovené lhůtě a prodloužení zákonem stanovené lhůty lze tedy zřejmě dle rozšířeného senátu za objektivně účinný prostředek k odstranění nečinnosti označit. **Výslovně se ovšem efektivitou jednotlivých opatření proti nečinnosti a možností označit jen některé z nich za prostředek k ochraně proti nečinnosti ve smyslu § 79 odst. 1 soudního řádu správního nezabýval.** Přitom prodloužení lhůty lze za efektivní opatření proti nečinnosti i za restriktivních podmínek § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu označit jen stěží.

Rozšířený senát proto uzavřel, že **účastník řízení je povinen vyčerpat prostředek ochrany proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu před podáním žaloby podle § 79 soudního řádu správního i za situace, kdy se domáhá ochrany proti nečinnosti ústředního správního úřadu a s tímto právním názorem věc vrátil osmému senátu k projednání a rozhodnutí.**

Závěr

Vyřešení této otázky rozšířeným senátem a odstranění rozporu v judikatuře Nejvyššího správního soudu je nepochybně krokem správným směrem. Samotné řešení však nelze přijmout bez výhrad. Ostatně se s ním neztotožnili ani všichni členové rozšířeného senátu a tři ze sedmi proti němu

uplatnili odlišná stanoviska.

Dle mého názoru je test účinnosti prostředku ochrany proti nečinnosti ve správním řízení ve smyslu § 79 odst. 1 soudního řádu správního, na jehož výsledku záleží, zda je nutné tento prostředek před podáním žaloby vyčerpat, příliš přísný a neodpovídá praxi ústředních správních úřadů. Zejména postrádám rozlišení situace, kdy dochází k nečinnosti ústředního správního úřadu a situace, kdy je nečinný samotný ministr nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu a kdy o opatření proti nečinnosti bude rozhodovat nejen samotný nečinný správní orgán, ale dokonce i jeho nečinná funkční složka. V takovém případě lze o účinnosti žádosti dle § 80 odst. 3 správního řádu jistě pochybovat, byť fakticky budou rozhodnutí, při jehož vydání dochází k nečinnosti a rozhodnutí o opatření proti této nečinnosti připravovat různé úřední osoby, nikoli osobně vedoucí ústředního správního úřadu. Z rozhodnutí rozšířeného senátu však není zřejmé, zda se jeho závěr vztahuje i na tuto situaci, či nikoli.

Na druhou stranu je však nutné připustit, že v praxi se povinnost vyčerpat prostředek ochrany proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu (z pohledu účastníků) příliš negativně neprojeví. Soudní řád správní nestanoví, kdy je podmínka bezvýsledného vyčerpání tohoto prostředku splněna. Nepochybně se tak stane v okamžiku, kdy je účastníkovi doručeno rozhodnutí, jímž jeho žádosti o učinění opatření proti nečinnosti nebylo vyhověno. Rovněž je ovšem nutné ji považovat za splněnou v situaci, kdy je žádost účastníka ignorována. Správní řád sice nestanoví, do kdy musí být o této žádosti rozhodnuto a úprava lhůt § 71 odst. 3 správního řádu se vztahuje pouze na rozhodnutí ve věci samé, přesto je nutné i v tomto případě z obecné třicetidenní lhůty dle tohoto ustanovení vyjít, viz například rozsudek Nejvyšší správního soudu ve věci spis. zn. 9 Ans 8/2009 ze dne 13. srpna 2009. **Po marném uplynutí této lhůty lze jistě považovat podmínku bezvýsledného vyčerpání prostředku podle § 80 odst. 3 správního řádu za splněnou a cestu k soudní ochraně za otevřenou.** Tato doba je přitom v porovnání s délkou řízení u většiny správních soudů bohužel poměrně nevýznamná.



Mgr. Jan Pořízek,
advokát

[Mališ Nevrkla Legal, advokátní kancelář, s. r. o.](#)

Longin Business Center
Na Rybníčku 1329/5
120 00 Praha 2

Tel.: +420 296 368 350

Fax: +420 296 368 351

e-mail: law.office@mn-legal.eu

Další články:

- [Nepřavomocné povolení stavby a změna územního plánu](#)
- [Letiště a letecké stavby](#)
- [Nejvyšší správní soud vymezuje nové hranice zneužití práva u běžných nákladů na reklamu](#)
- [Limity dohledu nad výkonem znalecké činnosti](#)
- [Stavebníci získávají od roku 2026 silnější pozici v soudních sporech o povolení stavby](#)
- [Novela zákona o spotřebitelském úvěru: zásadní regulatorní přelom, který změní finanční trh i praxi poskytovatelů spotřebitelských úvěrů](#)
- [Regulace cen taxislužby v roce 2026: co se mění a jaké mají obce možnosti?](#)
- [Jaké klíčové změny přináší návrh novely stavebního zákona?](#)
- [Nový zákon o zbraních a střelivu](#)
- [Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů](#)
- [Nový zákon o zbraních - hlavní a vedlejší držitelé a změny v posuzování zdravotní způsobilosti](#)