



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila a JUDr. Jaromíra Klepše ve věci

žalobkyně: **AVE CZ odpadové hospodářství s.r.o.**, IČO 493 56 089
sídlem Pražská 1321/38a, 102 00 Praha 10
zastoupena advokátem JUDr. Vilémem Podešvou, LL.M.
sídlem Na Pankráci 1683/127, 140 00 Praha 4

proti
žalovanému: **Ministr životního prostředí**
sídlem Vršovická 1442/65, 100 10 Praha 10

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v tom, že ministr životního prostředí nevydal v zákonné lhůtě potvrzení nebo změnu závazného stanoviska Ministerstva životního prostředí č. j. MZP/2024/210/3069 z 29. 8. 2024, ve znění změnového závazného stanoviska ministra životního prostředí č. j. MZP/2025/290/24 z 29. 1. 2025

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

1. Vymezení věci.

1. Jádrem věci je spor o to, jakým způsobem se může účastník řízení bránit proti faktické nečinnosti nadřízeného dotčeného orgánu při přezkumu závazného stanoviska v průběhu odvolacího řízení.
2. Žalobkyně je provozovatelkou zařízení „Centrum komplexního nakládání s odpady Čáslav“ (dále „zařízení“), k jehož dalšímu rozšíření a provozu získala 29. 8. 2024 od Ministerstva životního prostředí souhlasné závazné stanovisko EIA č. j. MZP/2024/210/3069 (dále „závazné stanovisko EIA“), které ministr životního prostředí (dále „ministr“) v přezkumném řízení 29. 1. 2025 částečně změnil a ve zbytku potvrdil. Na základě tohoto závazného stanoviska vydal Krajský úřad Středočeského kraje 12. 3. 2025 rozhodnutí o 28. změně integrovaného povolení č. j. 120158/ 2024/KUSK OŽP/Kra (dále „rozhodnutí o integrovaném povolení“). Proti tomuto rozhodnutí podaly odvolání Středočeský kraj a Český spolek ochránců přírody Zelená Čáslav a některé odvolací námítky směřovaly proti závaznému stanovisku EIA. Ministerstvo životního prostředí proto v průběhu odvolacího řízení 13. 6. 2025 požádalo ministra jako nadřízený orgán o potvrzení nebo změnu závazného stanoviska podle § 149 odst. 7 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.
3. Dne 19. 9. 2025 podala žalobkyně k ministrovi podnět k uplatnění opatření proti nečinnosti.
4. Dne 3. 11. 2025 podala žalobkyně žalobu podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“), kterou se domáhala toho, aby soud prohlásil za nezákonný zásah ministra spočívající v nevydání nebo nepotvrzení závazného stanoviska v zákonné lhůtě a aby žalovanému uložil tak učinit.

2. Průběh soudního řízení.

5. **Žalobkyně v žalobě** podané 3. 11. 2025 namítla, že ministr byl povinen vydat potvrzení nebo změnu závazného stanoviska EIA ve lhůtě 30 dnů, tj. do 15. 7. 2025, přesto tak do podání žaloby neučinil. Dodala, že 19. 9. 2025 podala podnět k uložení opatření proti nečinnosti, ale k nápravě to nevedlo. Tato nečinnost podle žalobkyně vedla k faktickému zablokování odvolacího řízení o změně integrovaného povolení a zasáhla tak do jejího veřejného subjektivního práva na projednání věci bez zbytečných průtahů v intencích § 6 správního řádu a čl. 36 odst. 2 ve spojení s čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Žalobkyně zdůraznila, že nečinnost žalovaného má významné ekonomické dopady na provozuschopnost zařízení, jelikož žalobkyně musí převážet odpady na významně větší vzdálenosti, což s sebou nese i vyšší zátěž pro životní prostředí a ukladatele odpadů. Zároveň žalobkyně nemá proti této nečinnosti k dispozici jiný účinný prostředek ochrany, jelikož předmětem sporu je závazné stanovisko, nikoliv rozhodnutí ve věci samé či osvědčení ve smyslu § 79 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“).
6. **Žalovaný ve vyjádření k žalobě** sdělil, že požadované závazné stanovisko bylo v průběhu soudního řízení vydáno a žaloba je tak nedůvodná. Žalovaný k vyjádření přiložil závazné stanovisko ministra životního prostředí č. j. MZP/2025/290/589 z 10. 12. 2025, vypravené 11. 12. 2025 (dále jen „potvrzení závazného stanoviska EIA“), kterým bylo potvrzeno závazné stanovisko EIA.
7. V reakci na tuto skutečnost žalobkyně **změnila žalobu** a nadále se domáhala pouze určení nezákonnosti dřívější nečinnosti žalovaného. Soud změnu žaloby připustil usnesením z 9. 2.

2026, neboť odpovídala vývoji skutkového stavu a představovala přechod na deklaratorní ochranu bez dopadu na použitelnost dosavadních zjištění. Žalovaný se poté již k věci písemně nevyjádřil.

8. Usnesením z 27. 4. 2026 **soud vyzval žalobkyni**, ať nejpozději při soudním jednání **upraví žalobu** tak, aby 1) odpovídala správnému žalobnímu typu, tedy žalobě na ochranu proti nečinnosti odvolacího orgánu v řízení o odvolání proti rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje č. j. 120158/2024/KUSK OŽP/Kra z 12. 3. 2025, a v návaznosti na to 2) odpovídajícím způsobem upraví rovněž návrh výroku rozhodnutí a označení žalovaného. Zároveň soud vyzval oba účastníky, aby mu nejpozději při jednání sdělili a případně také doložili, zda již skončilo řízení o odvolání proti rozhodnutí ve věci samé.
9. **Při soudním jednání** 30. 4. 2026 žalobkyně setrvala na názoru, že faktická nečinnost nadřízeného dotčeného orgánu představuje nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., a žalobu nijak neupravila. Oba účastníci následně potvrdili, že odvolací řízení ve věci samé již pravomocně skončilo, a to rozhodnutím Ministerstva životního prostředí č. j. MZP/2026/210/125, sp. zn. ZN/MZP/2025/ 20/258 z 13. 3. 2026. Oba účastníci řízení následně shrnuli dosavadní argumentaci a setrvali na svých procesních návrzích.
10. Mezi účastníky řízení nebylo žádného sporu ohledně průběhu ani skončení správního řízení. Přesto soud provedl při jednání dokazování těmito listinami: 1) žádost Ministerstva životního prostředí z 13. 6. 2025 o změnu nebo potvrzení závazného stanoviska, adresovaná sekretariátu rozkladové komise ministra; 2) žalobkynina žádost o uložení opatření proti nečinnosti z 19. 9. 2025, včetně doručenky; 3) závazné stanovisko ministra k žádosti odvolacího správního orgánu o potvrzení či změnu závazného stanoviska č. j. MZP/2025/290/589; 4) rozhodnutí odvolacího orgánu ve věci samé z 13. 3. 2026.

3. Posouzení věci.

11. Podstatou věci je posouzení, zda postup žalovaného spočívající v nevydání potvrzení či změny závazného stanoviska podle § 149 odst. 7 správního řádu v zákonné lhůtě představoval nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení *každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*
12. Platí ovšem, že aby soud mohl přistoupit k meritornímu přezkumu tvrzeného zkrácení na právech ze strany správního orgánu, musí být takové zkrácení myslitelné, tedy alespoň hypoteticky možné. Rozšířený senát NSS v rozsudku 7 As 155/2015, č. 3687/2018 Sb. NSS z 21. 11. 2017 vyložil, že *„pokud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem „zásahem“ ve smyslu legislativní zkratky v § 84 s. ř. s., i kdyby byla tvrzení žalobce pravdivá, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu.“* Tento rozsudek byl posléze zrušen Ústavním soudem, ale nikoli pro nesprávnost citovaného názoru, na nějž správní soudy naopak navázaly v dalších svých rozhodnutích (srov. rozsudek NSS 1 As 202/2018 z 10. 1. 2019, bod 27, nebo rozsudek rozšířeného senátu NSS 6 As 108/2019 z 26. 3. 2021, bod 81).
13. Za nezákonný zásah byly historicky považovány zejména neformální úkony, pro které mohou, avšak nemusejí být stanovena pravidla (např. faktické pokyny, bezprostřední

zásahy, zajišťovací úkony), které nemají formu rozhodnutí (rozsudek NSS 2 Afs 17/2003 z 3. 6. 2004). Zásahová žaloba tak chrání před všelikými akty či úkony veřejné správy směřujícími proti jednotlivci, které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení.

14. Správní soudy nicméně dovodily, že zásahem může být i faktická nečinnost správního orgánu. NSS to vyslovil v rozsudku rozšířeného senátu 6 As 108/2019, č. 4178/2021 Sb. NSS z 26. 3. 2021 ve vztahu k nečinnosti spočívající v nezahájení řízení o odstranění stavby. Městský soud však nespátřuje žádný důvod, aby se závěry rozšířeného senátu nevztahovaly také na případy jiné faktické nečinnosti správního orgánu, jsou-li kumulativně splněny obě podmínky vymezené rozšířeným senátem: 1) Takovéto řízení bude sloužit k ochraně subjektivního práva jednotlivce. 2) K ochraně tohoto subjektivního práva neexistuje jiný prostředek.
15. Ostatně již dřívější judikatura znala některé případy, kdy bylo možné bránit se zásahovou žalobou proti nečinnosti správního orgánu. Bylo tomu tak například u neprovedení záznamu do katastru nemovitostí podle § 7 a § 8 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem (usnesení rozšířeného senátu NSS 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. z 16. 11. 2010). Nejnázornějším případem dopadu nečinnosti správního orgánu do práv jednotlivců je pak nečinnost při vydání rozhodnutí nebo osvědčení, proti níž se lze bránit žalobou podle § 79 a násl. s. ř. s.
16. Pro posouzení, zda jsou v nynější věci splněny podmínky pro věcné projednání zásahové žaloby, je nezbytné zabývat se institutem závazného stanoviska, včetně jeho přezkumu v odvolacím řízení. Teprve na základě objasnění jeho právní povahy a funkce v rámci správního procesu lze dovodit, zda je jeho nevydání způsobilé bezprostředně zasáhnout do právní sféry žalobkyně, a případně jakým způsobem se proti tomu lze bránit.
17. Podle § 149 správního řádu je závazné stanovisko *úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány. (Odst. 1.) Jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. [...] Pokud nelze závazné stanovisko potvrdit nebo změnit bezodkladně, nadřízený správní orgán potvrdí nebo změni závazné stanovisko nejpozději do 30 dnů ode dne vyžádání jeho potvrzení nebo změny. K této lhůtě se připočítává doba až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ohledání na místě nebo jde-li o zvláště složitý případ. Po dobu vyřizování věci nadřízeným správním orgánem správního orgánu, který je příslušný k vydání závazného stanoviska, lhůta podle § 88 odst. 1 neběží. (Odst. 7.)*
18. Pro úplnost soud podotýká, že odkaz na § 88 odst. 1 správního řádu v naposled citovaném ustanovení je zjevnou chybou, jelikož toto ustanovení upravuje lhůtu pro předání spisu odvolacímu orgánu. Zdejší soud tak v rozsudku 15 A 44/2021, č. 4269/2022 Sb. NSS z 23. 9. 2021 i s odkazem na odbornou literaturu vyložil, že odkaz měl správně směřovat na § 90 odst. 6 správního řádu, jenž upravuje lhůtu pro rozhodnutí odvolacího orgánu (body 18 a 19 rozsudku). Správnost této úvahy potvrdil také NSS v rozsudku 10 As 282/2023 z 21. 3. 2024 (bod 17).
19. Přezkumné závazné stanovisko je tedy úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, jehož obsah je pro výrokovou část rozhodnutí odvolacího orgánu závazný. Jedná se o tzv.

podkladový úkon, bez kterého nemůže odvolací orgán rozhodnout. Již podle rozsudku rozšířeného senátu NSS 2 As 75/2009, č. 2434/2011 Sb. NSS z 23. 8. 2011 „*závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu z roku 2004 nemají objektivně vymezený samostatný předmět řízení. Jedná se o podkladové úkony, které se vždy vydávají v rámci jiného „hlavního“ řízení.*“

20. Platí tedy, že dokud odvolací orgán nemá k dispozici přezkumné závazné stanovisko nadřízeného dotčeného orgánu, jež je podkladem pro vydání rozhodnutí o odvolání, nemůže rozhodnout. Nevydání přezkumného závazného stanoviska tak „paralyzuje“ odvolací řízení, což může mít pro jeho účastníky zásadní dopady, lišící se v závislosti na předmětu řízení: může jít například o nemožnost realizovat stavební záměr či provozovat zařízení na zpracování odpadu podle nového provozního řádu. Žalobkyně v žalobě popsala, že nečinnost ministra má významné ekonomické dopady na provozuschopnost zařízení, jelikož žalobkyně musí převážet odpady na významně větší vzdálenosti, což s sebou nese i vyšší zátěž pro životní prostředí i ji samotnou. Náklady spojené s tímto přechodným režimem žalobkyně vyčíslila na zhruba 6 milionů korun měsíčně.
21. Soud proto nepochybuje o tom, že faktická nečinnost nadřízeného dotčeného orgánu při přezkumu závazného stanoviska v rámci odvolacího řízení ve svých důsledcích zkracuje žalobkyni na jejích právech. Žalobkyně tak předložila plausibilní tvrzení o myslitelném dotčení své právní sféry v důsledku této faktické nečinnosti.
22. Jak již soud předeslal, ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. může správní soud poskytnout tehdy, jsou-li kumulativně splněny podmínky, aby žalobce byl přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byly zaměřeny přímo proti němu nebo v jejich důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Není-li třeba jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze žalobci ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (srov. rozsudek NSS 2 Aps 1/2005, č. 603/2005 Sb. NSS ze 17. 3. 2008).
23. Jedním ze znaků zásahu tak je „přímost“ zkrácení žalobce na jeho právech, a právě splnění tohoto znaku soud v nynější věci neshledal.
24. Řízení o přezkumu závazného stanoviska však není samostatným řízením, nýbrž toliko řízením „vnořeným“ do řízení o věci samé, jak soud vyložil v bodě 19 tohoto rozsudku. Práv a povinností jednotlivců se dotýká výsledek „hlavního“ řízení o věci samé, nikoli výsledek řízení „vnořeného“.
25. Soud již předeslal, že samotné závazné stanovisko představuje podkladový správní akt, jenž nezakládá, nemění, neruší ani nedeklaruje ničí práva či povinnosti. Správní soudy setrvale judikují, že „*závazné stanovisko vydané dle § 149 správního řádu z roku 2004 není samostatně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že je však závazným podkladem konečného rozhodnutí, je soudní ochrana před jeho zprostředkovanými dopady (účinky) umožněna v rámci přezkumu konečného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s.*“ (rozsudek rozšířeného senátu NSS 2 As 75/2009, č. 2434/2011 Sb. NSS z 23. 8. 2011, bod 48, nebo rozsudek téhož senátu 2 As 8/2018, č. 4139/2021 Sb. NSS z 15. 12. 2020, body 38 a 39). V naposled citovaném rozsudku NSS dodal, že se „*závazné stanovisko samo [...] v právní sféře dotčených osob neprojeví přímo, ale případně až spolu s konečným rozhodnutím ve věci*“ (bod 65).

26. Určitou výjimkou z těchto zásad je podle § 65 odst. 1 věty třetí s. ř. s., ve znění účinném od 1. 1. 2026, negativní závazné stanovisko, které brání vydání povolení či souhlasu, avšak o takový případ v nynější věci nejde, jelikož žalobkyně nespatřuje zásah do své právní sféry ve vydání negativního stanoviska, ale v nevydání jakéhokoli stanoviska.
27. Jestliže je (přezkumné) závazné stanovisko toliko dílčím procesním úkonem v řízení, a zásadně nikoli rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., pak se nelze jeho vydání domáhat žalobou na ochranu proti nečinnosti podle § 79 a násl. s. ř. s. V řízení o tomto žalobním typu totiž může soud uložit žalovanému povinnost vydat pouze rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení ve smyslu § 65 s. ř. s.
28. Z téhož důvodu však nemůže být nevydání potvrzení či změny závazného stanoviska zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Jeho definičním znakem je totiž „přímost“ dotčení jednotlivce na veřejných subjektivních právech, zatímco závazné stanovisko působí dopady výhradně – slovy rozšířeného senátu NSS – nepřímou a zprostředkovaně. Správní soudy ostatně setrvale judikují, že prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem nelze podrobovat testu zákonnosti jednotlivé procesní úkony správního orgánu, které zpravidla směřují k vydání rozhodnutí a samy o sobě nepředstavují zásah do práv účastníka řízení (srov. rozsudek NSS 8 Aps 2/2006 z 31. 7. 2006 nebo usnesení rozšířeného senátu NSS 1 Afs 183/2014, č. 3566/2017 Sb. NSS z 16. 11. 2016).
29. Analogicky platí, že do žalobkyniných veřejných subjektivních práv přímo nezasahuje nečinnost nadřízeného dotčeného orgánu, ale nečinnost odvolacího orgánu v odvolacím řízení o věci samé, zde konkrétně o odvolání proti rozhodnutí o změně integrovaného povolení zařízení, které žalobkyně provozuje. Nečinnost nadřízeného dotčeného orgánu má dopad do práv jednotlivce toliko zprostředkovaně, a proto nemůže představovat nezákonný zásah.
30. Prostředkem ochrany proti této nečinnosti je tak podle přesvědčení městského soudu žaloba na ochranu proti nečinnosti odvolacího orgánu v řízení o věci samé. Jedině tento orgán je odpovědný za průběh a výsledek tohoto řízení, a to i když je jeho rozhodnutí podmíněno, a často obsahově předurčeno, závazným stanoviskem jiného (dotčeného) správního orgánu.
31. Ustanovení s. ř. s. upravující možnost jednotlivců zahájit soudní řízení na ochranu proti nečinnosti byla přijata právě proto, že dřívější právní úprava správního soudnictví citelně postrádala „*možnost fyzických a právnických osob dovolat se soudní ochrany v případech, kdy ve správním řízení dochází k průtahům a správní orgán neplní povinnost v zákonem stanovených lhůtách vydat rozhodnutí*“¹ (usnesení rozšířeného senátu NSS 7 Ans 10/2012, č. 3013/2014 Sb. NSS z 14. 1. 2014, bod 44).
32. Soud si je vědom svého již citovaného rozsudku 15 A 44/2021, jenž dospěl k opačnému závěru. Zamítl jím žalobu na ochranu proti nečinnosti ministra dopravy v rozkladovém řízení, která vyvěrala z toho, že nadřízený dotčený orgán dosud nepřezkoumal závazné stanovisko, ačkoli zákonná lhůta k tomu již uplynula. Právní věta tohoto rozsudku zní: „*Po dobu, po kterou příslušný nadřízený správní orgán vyřizuje na vyžádání odvolacího správního orgánu věc spočívající v potvrzení nebo změně závazného stanoviska (§ 149 odst. 7 správního řádu), neběží odvolacímu správnímu orgánu lhůta pro vydání rozhodnutí o odvolání.*“ Soud z toho dovodil, že pokud rozkladový orgán požádal o přezkum závazného stanoviska

¹ Důvodová zpráva k soudnímu řádu správnímu, digitální repozitář PSP ČR, III. volební období, tisk č. 1080/0, dostupné na www.psp.cz.

v souladu s § 149 odst. 7 správního řádu a před uplynutím lhůty pro vydání rozhodnutí, pak nemůže být v odvolacím řízení pojmově nečinný ve smyslu § 79 s. ř. s., ani když nadřízený dotčený orgán závazné stanovisko nepřezkoumá v zákonné lhůtě. Nečinnostní žaloba by tak nemohla být nikdy úspěšná.

33. Ačkoli je tento výklad v souladu s textací zákona a nepostrádá logiku, v nynější věci by podle názoru desátého senátu vedl k odepření přístupu k soudu (*denegatio iustitiae*), neboť žalobkyně by byla zbavena jakékoli reálné možnosti domoci se soudní ochrany svého veřejného subjektivního práva, bez ohledu na to, jak dlouho by nečinnost při přezkumu závazného stanoviska trvala. Dovedeno *ad absurdum*, nadřízený dotčený orgán by nemusel tento přezkum provést nikdy, a žalobkyně by se proti tomu nemohla bránit u soudu, ačkoli jí v důsledku této faktické nečinnosti podle jejích tvrzení vzniká škoda v řádu milionů korun měsíčně. Takový výsledek by byl v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále „*Listina*“) a představoval by nepřípustné odepření spravedlnosti ve smyslu judikatury Ústavního soudu (např. nález I. ÚS 942/11 ze 17. 1. 2012 či nález II. ÚS 1219/14 ze 7. 10. 2014).
34. Soud zdůrazňuje, že podle judikatury správních soudů je nutno chápat právo na projednání věci bez zbytečných průtahů podle čl. 38 odst. 2 Listiny nikoli pouze jako právo na vedení řízení, nýbrž též jako právo na jeho řádné a včasné skončení. Nedojde-li k završení správního řízení bez zbytečných průtahů, jedná se o postup veřejné správy, který je způsobilý zasáhnout do právní sféry účastníka řízení a musí podléhat účinné soudní kontrole (srov. rozsudek 2 As 190/2014, č. 3289/2015 Sb. NSS z 25. 6. 2015). Tyto závěry lze beze zbytku vztáhnout i na nyní projednávanou věc, neboť postup správních orgánů vedl k faktickému prodlužování řízení bez jeho ukončení v přiměřené, resp. zákonné době. Povinnost správního orgánu postupovat bez zbytečných průtahů není pouze abstraktní zásadou dobré správy, ale zakládá konkrétní veřejné subjektivní právo jednotlivce. Porušení této povinnosti proto může zasáhnout do právní sféry adresáta veřejné správy a je způsobilým předmětem soudní ochrany.
35. Do značné míry obdobná situace nastává, když je hlavní řízení přerušeno z některého z důvodů uvedených v § 64 správního řádu, což je překážkou pro vydání rozhodnutí v hlavním řízení. Ani v tomto případě lhůta pro vydání rozhodnutí neběží (§ 65 odst. 1 správního řádu). Účastník řízení se může přesto domáhat vydání rozhodnutí ve věci samé nečinnostní žalobou, a na základě ní správní soud posoudí jako předběžnou otázku to, jestli bylo správní řízení přerušeno důvodně. Pokud nikoli, uloží správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé. Odborná literatura to shrnuje takto: „*Soudy přitom při posuzování běhu lhůty pro vydání rozhodnutí nepřebírají pouze formálně důsledky úkonů učiněných ve správním řízení, ale průběh lhůty stanoví samostatně (např. posuzují, zda opravdu byly dány důvody pro přerušování lhůty, zda prodloužení lhůty nadřízeným správním orgánem bylo přiměřené atp.). Délka i průběh lhůty k vydání požadovaného aktu se tak může z pohledu soudu a z pohledu správního orgánu zásadně lišit.*“² Mají-li totiž soudy efektivně poskytovat ochranu těm, kteří se brání proti průtahům ve správním řízení způsobeným nečinností správního orgánu, „*není možné připustit, aby správní orgány mohly svoji případnou nečinnost eliminovat zneužitím institutu přerušování správního řízení, a zablokovat tak zásah soudu, neboť je představitelné, že i to může být nezákonnou nečinností. Opačný závěr by v řadě případů činil ze žaloby na ochranu proti nečinnosti slepou municí, jejímž použitím by nebylo možno dosáhnout*

² Kühn, Z. – Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, komentář k § 81, bod 10.

účinků, které požaduje žalobce a které zamýšlel zákonodárce. Odepření účinné soudní ochrany by protiřečilo čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.“ již citované usnesení rozšířeného senátu NSS 7 Ans 10/2012, bod 45).

36. Obdobně soud může při projednání nečinnostní žaloby posoudit jako předběžnou otázku rovněž to, zda nadřízený dotčený orgán překročil lhůtu pro přezkum závazného stanoviska, bez ohledu na to, zda lhůta pro vydání rozhodnutí z pohledu správního orgánu běží.
37. Shodná konstrukce platí v případě obrany proti faktické nečinnosti Oddělení výkonu posudkové služby, působícího v rámci Institutu posuzování zdravotního stavu, při vypracování posudku o zdravotním stavu pro řízení o příspěvek na péči. Také tato faktická nečinnost je v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti připisována správnímu orgánu vedoucímu řízení o žádosti ve věci samé, ačkoli on sám nečinný není a nemá účinné prostředky k tomu, aby faktickou nečinnost odstranil. (Srov. rozsudek zdejšího soudu 9 A 96/2024 z 31. 1. 2025.)
38. Proti zvolené koncepci lze namítnout, že odvolací správní orgán nemá formálně k dispozici žádné prostředky, jimiž by mohl nadřízený dotčený orgán k přezkumu závazného stanoviska přimět a jeho faktickou nečinnost tak odstranit, a přesto by za ni měl být odpovědný. Úplně stejně tomu však je v případě závazného stanoviska, které soud přezkoumává coby závazný podklad podle § 75 odst. 2 s. ř. s., a je-li nezákonné, zruší z toho důvodu rozhodnutí ve věci samé, ačkoli žalovaný nezákonnosti svého podkladu nemohl nijak zabránit. Toto specifikum je tedy nedílnou součástí konceptu závazného stanoviska a nemůže být důvodem pro nepřipuštění žaloby na ochranu proti nečinnosti v případě faktické nečinnosti nadřízeného dotčeného orgánu. Jiné věcné důvody pro takový postup soudu zřejmě nejsou.
39. Nyní předestřený výklad organicky zapadá do povahy závazného stanoviska a odpovídá koncepci zásahové žaloby jakožto prostředku ochrany před přímým dotčením subjektivním práv i její subsidiární povaze.
40. Přehlédnout nelze ani praktické dopady zvoleného řešení. Podle stávající judikatury může správní soud v řízení o nečinnostní žalobě posoudit, zda byly splněny podmínky pro přezkum závazného stanoviska dle § 149 odst. 7 (zda odvolací námitky směřovaly proti závaznému stanovisku), a pokud tomu tak nebylo, může uložit odvolacímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci (např. rozsudek NSS 10 As 282/2023, část III.A). Lze si snadno představit, že účastník jednoho odvolacího řízení může současně nesouhlasit jak s tím, že byly splněny podmínky přezkumu závazného stanoviska, tak s nezákonně dlouhou dobou tohoto přezkumu. Pokud by se měl proti faktické nečinnosti při přezkumu závazného stanoviska bránit zásahovou žalobou, tak by musel zahájit dvě samostatná soudní řízení, navíc často s odlišným žalovaným. To by nepochybně vedlo k oslabení účinnosti soudní ochrany. Naproti tomu podle přístupu zastávaného soudem v nynější věci by bylo možné projednat tyto související námitky v jediném soudním řízení.
41. Soud tak dospěl k závěru, že faktická nečinnost nadřízeného dotčeného orgánu spočívající v nevydání potvrzení či změny závazného stanoviska podle § 149 odst. 7 správního řádu, které je nezbytným podkladem pro další postup v odvolacím řízení, je přičitatelná odvolacímu orgánu rozhodujícímu ve věci samé. Proti tomuto postupu se lze bránit žalobou na ochranu proti nečinnosti v „hlavním“ odvolacím řízení. Zásahová žaloba proti němu tak nemůže být úspěšná.

4. Závěr a náklady řízení

42. Faktická nečinnost nadřízeného dotčeného orgánu při přezkumu závazného stanoviska v rámci odvolacího řízení se přímo nedotýká práv a povinností účastníka odvolacího řízení, a nemůže tedy představovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Soud proto žalobu podle § 87 odst. 3 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.
43. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, ale nevznikly mu žádné náklady nad rámec jeho obvyklé úřední činnosti, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 611/6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. 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). Případně-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 je 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 v rámečku Rychlé odkazy – Úhrada soudních poplatků.

Praha 30. dubna 2026

JUDr. Ing. Viera Horčicová
předsedkyně senátu