ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Tomáše Kocourka a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **AVE CZ odpadové hospodářství s.r.o.**, IČO 49356089, se sídlem Pražská 1321/38a, Praha 10, zast. JUDr. Vilémem Podešvou, LL.M., advokátem, se sídlem Na Pankráci 1683/127, Praha 4, proti žalovanému: **ministr životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 4. 2026, č. j. 10 A 163/2025-121,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 4. 2026, č. j. 10 A 163/2025-121, **se zrušuje.**

II. Žaloba **se odmítá.**

III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobkyně je provozovatelkou zařízení „*Centrum komplexního nakládání s odpady Čáslav*“ (dále jen „zařízení“). Ministerstvo životního prostředí (dále jen „ministerstvo“) vydalo k rozšíření a provozu zařízení souhlasné závazné stanovisko k posouzení vlivů na životní prostředí ze dne 29. 8. 2024, č. j. MZP/2024/210/3069 (dále jen „závazné stanovisko EIA“). Žalovaný závazné stanovisko EIA částečně změnil (v jedné podmínce) a ve zbytku

potvrdil v přezkumném řízení dle § 149 odst. 8 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, závazným stanoviskem ze dne 29. 1. 2025, č. j. MZP/2025/290/24.

[2] Na základě závazného stanoviska EIA ve znění uvedené změny vydal Krajský úřad Středočeského kraje dne 12. 3. 2025 rozhodnutí o 28. změně integrovaného povolení č. j. 120158/2024/KUSK OŽP/Kra (dále jen „rozhodnutí o integrovaném povolení"). Proti tomuto rozhodnutí podaly odvolání Středočeský kraj a Český spolek ochránců přírody Zelená Čáslav, přičemž některé odvolací námitky směřovaly proti obsahu závazného stanoviska EIA. Ministerstvo, které je nadřízeným (tj. odvolacím) orgánem krajského úřadu ve věcech upravených zákonem č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), proto v průběhu odvolacího řízení dne 13. 6. 2025 požádalo žalovaného jakožto nadřízený orgán dotčeného orgánu na úseku posuzování vlivů na životní prostředí o potvrzení nebo změnu závazného stanoviska EIA podle § 149 odst. 7 správního řádu.

[3] Dne 3. 11. 2025 žalobkyně podala k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud") zásahovou žalobu podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s."). Žalobou brojila proti nečinnosti žalovaného, která spočívala v tom, že ke dni zahájení soudního řízení doposud nepotvrdil ani nezměnil závazné stanovisko EIA, ačkoliv k tomu zákonem stanovená lhůta již marně uplynula. Žalobkyně se proto žalobou domáhala jednak určení, že nečinnost žalovaného je nezákonným zásahem, jednak uložení povinnosti žalovanému závazné stanovisko EIA potvrdit nebo změnit. Namítla, že žalovaný byl povinen potvrdit nebo změnit závazné stanovisko EIA ve lhůtě 30 dnů, přesto tak do podání žaloby neučinil. Podle žalobkyně nečinnost žalovaného vedla k faktickému zablokování odvolacího řízení o změně integrovaného povolení, a zasáhla tak do jejího veřejného subjektivního práva na projednání věci bez zbytečných průtahů. Žalobkyně zdůraznila, že nečinnost žalovaného má významné ekonomické dopady na provozuschopnost zařízení, jelikož musí převážet odpady na významně větší vzdálenosti, což s sebou nese i vyšší zátěž pro životní prostředí a ukladatele odpadů. Zároveň tvrdila, že nemá proti této nečinnosti k dispozici jiný účinný prostředek ochrany.

[4] Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě městskému soudu sdělil, že požadované závazné stanovisko bylo v průběhu soudního řízení vydáno, a žalobu proto považoval za nedůvodnou. K vyjádření přiložil své závazné stanovisko ze dne 10. 12. 2025, č. j. MZP/2025/290/589, jímž závazné stanovisko EIA potvrdil (dále jen „potvrzující závazné stanovisko").

[5] Žalobkyně proto upravila žalobní návrh a nadále se domáhala pouze určení nezákonnosti zásahu.

[6] Městský soud následně vyzval žalobkyni, aby upravila podanou zásahovou žalobu na žalobu na ochranu proti nečinnosti ministerstva v řízení o odvolání proti rozhodnutí o integrovaném povolení a v návaznosti na to odpovídajícím způsobem upravila návrh výroku rozhodnutí a označení žalovaného.

[7] Žalobkyně setrvala na svém názoru, že faktická nečinnost nadřízeného dotčeného orgánu představuje nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., a žalobu ve smyslu výzvy městského soudu neupravila. Oba účastníci následně městskému soudu sdělili, že odvolací řízení ve věci samé již pravomocně skončilo, a to vydáním rozhodnutí ministerstva ze dne 13. 3. 2026, č. j. MZP/2026/210/125.

[8] Městský soud rozsudkem ze dne 30. 4. 2026, č. j. 10 A 163/2025-121, žalobu zamítl. Uvedl, že nečinnost nadřízeného dotčeného orgánu při přezkumu závazného stanoviska ve svých důsledcích zkracuje žalobkyni na jejích právech, a její tvrzení o myslitelném dotčení právní sféry proto považoval za plausibilní. Dodal nicméně, že v posuzované věci nebyla splněna podmínka *přímosti* zásahu do práv žalobkyně.

[9] Městský soud konstatoval, že závazné stanovisko představuje podkladový správní akt, jenž nezakládá, nemění, neruší ani nedeklaruje ničí práva či povinnosti. Jestliže je (přezkumné) závazné stanovisko toliko dílčím procesním úkonem v řízení, a 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.

[10] Podle městského soudu nemůže být nevydání závazného stanoviska, jímž nadřízený dotčený orgán potvrdí či změní závazné stanovisko prvostupňového dotčeného orgánu, 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 nepřímo a zprostředkovaně. Městský soud v této souvislosti odkázal na judikaturu, podle níž 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.

[11] Městský soud dovodil, že do veřejných subjektivních práv žalobkyně *přímo* nezasahuje nečinnost nadřízeného dotčeného orgánu, ale nečinnost odvolacího orgánu v řízení o věci samé. Nečinnost nadřízeného dotčeného orgánu má podle městského soudu dopad do práv jednotlivce toliko zprostředkovaně, a proto nemůže představovat nezákonný zásah. Prostředkem ochrany proti této nečinnosti je tak žaloba na ochranu proti nečinnosti odvolacího orgánu (ministerstva). Jedině tento orgán je odpovědný za průběh a výsledek řízení o odvolání proti rozhodnutí o integrovaném povolení, a to i když je jeho rozhodnutí podmíněno, a často obsahově předurčeno, závazným stanoviskem jiného správního orgánu.

[12] Městský soud uvedl, že si je vědom svého rozsudku ze dne 23. 9. 2021, č. j. 15 A 44/2021-49, č. 4269/2022 Sb. NSS, v němž dospěl k opačnému závěru. Městský soud citovaným rozsudkem zamítl žalobu na ochranu proti nečinnosti ministra dopravy v rozkladovém řízení, která souvisela s tím, že nadřízený dotčený orgán dosud nepřezkoumal závazné stanovisko, ačkoli zákonná lhůta k tomu již uplynula. V uvedeném rozsudku městský soud vycházel z toho, že po dobu vyřizování důvodně vyžádaného potvrzení nebo změny závazného stanoviska neběží lhůta pro vydání rozhodnutí o odvolání, a odvolacímu orgánu proto nelze po tuto dobu vytýkat nečinnost. Ačkoli je tento výklad v souladu s textem zákona a nepostrádá logiku, v posuzované věci by vedl

k odepření přístupu k soudu. Žalobkyně by totiž 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.

[13] Městský soud svůj závěr podpořil analogií s přezkumem důvodnosti přerušení správního řízení při rozhodování o nečinnostní žalobě. Podle něj může soud obdobně posoudit jako předběžnou otázku také překročení lhůty stanovené nadřízenému dotčenému orgánu k přezkumu závazného stanoviska, bez ohledu na to, zda odvolacímu orgánu běží lhůta pro vydání rozhodnutí. Městský soud rovněž odkázal na svůj rozsudek ze dne 31. 1. 2025, č. j. 9 A 96/2024-53, týkající se nečinnosti při opatřování zdravotního posudku v řízení o příspěvku na péči.

[14] Městský soud připustil, že odvolací orgán nemá prostředky, jimiž by mohl přimět nadřízený dotčený orgán k vydání závazného stanoviska. Poukázal však na skutečnost, že obdobně může být jeho konečné rozhodnutí zrušeno pro nezákonnost podkladového závazného stanoviska, přestože této nezákonnosti nemohl zabránit.

[15] Městský soud poukázal na skutečnost, že jím zvolené řešení umožňuje projednat námitky proti důvodnosti vyžádání potvrzení nebo změny závazného stanoviska i proti délce vyřizování této žádosti v jediném soudním řízení.

[16] Městský soud tak dospěl k závěru, že faktická nečinnost nadřízeného dotčeného orgánu spočívající v nevydání závazného stanoviska potvrzujícího či měnícího závazné stanovisko prvostupňového dotčeného orgánu 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 podle městského soudu bránit žalobou na ochranu proti nečinnosti v „hlavním“ odvolacím řízení. Zásahová žaloba proti nečinnosti nadřízeného dotčeného orgánu tak nemohla být úspěšná.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[17] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[18] Stěžovatelka namítla, že městský soud nesprávně posoudil, jakým žalobním typem a proti kterému správnímu orgánu se má bránit proti nečinnosti nadřízeného dotčeného orgánu při potvrzení nebo změně závazného stanoviska podle § 149 odst. 7 správního řádu. Za správný prostředek ochrany považuje zásahovou žalobu proti tomuto orgánu, nikoli nečinnostní žalobu proti odvolacímu orgánu, kterému neplyne lhůta pro vydání rozhodnutí a který nemá prostředky k odstranění nečinnosti nadřízeného dotčeného orgánu.

[19] Stěžovatelka odkázala na subsidiaritu zásahové žaloby. Proti nevydání závazného stanoviska se nelze bránit ani žalobou proti rozhodnutí, ani žalobou na ochranu proti nečinnosti orgánu příslušného k jeho vydání. Pokud by byla zásahová žaloba v těchto případech zcela vyloučena, jak dovodil městský soud, byla by odepřena ochrana subjektivních práv adresátů veřejné správy. Důsledky tohoto výkladu stěžovatelka

ilustrovala na situaci, kdy je závazné stanovisko povinnou přílohou žádosti o zahájení navazujícího řízení. Bez ochrany prostřednictvím zásahové žaloby by se žadatel nemohl domoci jeho vydání, a tedy ani zahájit řízení o povolení svého záměru.

[20] Stěžovatelka namítla, že městský soud sám poukázal na svůj dřívější rozsudek č. j. 15 A 44/2021-49. Podle citovaného rozsudku odvolací správní orgán není nezákonně nečinný v situaci, kdy mu nezbývá než čekat, až nadřízený dotčený orgán potvrdí nebo změní závazné stanovisko. Stěžovatelka tento závěr považuje za správný a při podání žaloby se jím řídila. Městský soud se však v posuzované věci od závěrů uvedených v rozsudku č. j. 15 A 44/2021-49 odchýlil s tím, že připuštění nečinnostní žaloby proti odvolacímu správnímu orgánu je nutné, neboť ochranu prostřednictvím zásahové žaloby proti nadřízenému dotčenému orgánu vyloučil pro nedostatek *přímosti* dotčení práv. Podle stěžovatelky tak potřebu odchýlit se od dřívějšího rozsudku odůvodnil mezerou v soudní ochraně, kterou nicméně sám vytvořil. Stěžovatelka v této souvislosti odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 1. 6. 2011, č. j. 1 As 6/2011-347, č. 2368/2011 Sb. NSS, podle něhož musí soud odklon od judikatury podložit komplexní, racionální a transparentní konkurující argumentací. Tento požadavek podle stěžovatelky platí také pro odklon od rozhodnutí krajských soudů publikovaných ve Sbírce rozhodnutí NSS. Městský soud mu však nedostál. Stěžovatelka rovněž poukázala na judikaturu připouštějící zásahovou žalobu proti nečinnosti při rozhodování o odvolání proti usnesení o námitce podjatosti, kterou považuje za obdobnou posuzované situaci.

[21] Městský soud ve svém rozsudku odkázal na judikaturu NSS, podle které je závazné stanovisko pouze dílčím podkladovým správním aktem, jenž nezakládá, nemění, neruší ani nedeklaruje ničí práva či povinnosti. Podle judikatury je proto ochrana proti závaznému stanovisku v zásadě možná až v rámci přezkumu konečného rozhodnutí. Stěžovatelka ovšem zdůraznila, že svou žalobou brojila proti nevydání stanoviska, které bránilo vydání konečného rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že závazné stanovisko nebylo vůbec vydáno, nebylo možné brojit ani proti konečnému rozhodnutí o odvolání.

[22] Podmínka *přímosti* zásahu byla v posuzované věci splněna. Faktická nečinnost žalovaného zasáhla individuálně do práv stěžovatelky zcela konkrétním způsobem, a to nemožností dosáhnout vydání rozhodnutí o odvolání. Jednalo se rovněž o zásah bezprostřední, protože nečinnost žalovaného přímo bránila ukončení odvolacího řízení, jehož účastnicí byla stěžovatelka. Neexistoval přitom žádný zprostředkující mechanismus, který by účinky této nečinnosti mohl změnit nebo vyloučit.

[23] Stěžovatelka namítla, že podmínku *přímosti* zásahu je nezbytné vykládat v posuzované věci volněji. Kromě zásahové žaloby totiž neexistoval jiný nástroj, který by jí poskytoval účinnou ochranu.

[24] Stěžovatelka dále uvedla, že *přímé* zaměření nečinnosti proti ní dokládají okolnosti, na které městský soud upozornila podáním ze dne 26. 1. 2026. Nečinnost tehdejšího ministra Petra Hladíka souvisela s jeho politickou angažovaností ve věci dalšího provozu skládky v Čáslavi. Ministr se zúčastnil debaty s místními občany a těsně před vydáním potvrzujícího závazného stanoviska se setkal s čáslavským opozičním zastupitelem, kterému osobně

vysvětlil důvody jeho vydání. Nečinnost žalovaného tak souvisela s politickým bojem proti rozšíření skládky, a byla proto konkrétně zaměřena proti ní.

[25] Nad rámec výše uvedeného stěžovatelka upozornila, že městský soud přistoupil k meritornímu posouzení žaloby s tím, že nezákonný zásah není pojmově vyloučen. Následně však shledal, že se z povahy věci o nezákonný zásah vůbec nemohlo jednat. Městský soud tak přijal dva protichůdné závěry.

[26] Stěžovatelka dále namítla, že by ochrana žalobou proti nečinnosti nebyla účinná. Městský soud připustil, že odvolací správní orgán nemá prostředky, jimiž by mohl přimět nadřízený dotčený orgán potvrdit či změnit závazné stanovisko, a odstranit tak jeho nečinnost. Přesto mu odpovědnost za tuto nečinnost přičetl s odkazem na povahu závazných stanovisek. Samo ministerstvo nebylo nečinné a nemělo žádné nástroje k odstranění nečinnosti žalovaného. To platí tím spíše, že jsou to fakticky úředníci ministerstva, kteří by měli urgovat samotného ministra (žalovaného), což je v praxi obtížně představitelné i s ohledem na vztahy nadřízenosti a podřízenosti. Městský soud si byl těchto skutečností vědom, přesto přistoupil k formalistickým závěrům.

[27] Městský soud nevysvětlil, jak by jeho řešení zajistilo odstranění nečinnosti žalovaného. Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. se může žalobce domáhat toho, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Podle takto koncipované nečinnostní žaloby tedy ani nelze požadovat, aby soud uložil přímo povinnost nadřízenému dotčenému orgánu vydat závazné stanovisko potvrzující či měnící závazné stanovisko prvostupňového dotčeného orgánu. Nadřízený dotčený orgán by ostatně ani nemohl být v případě nečinnostní žaloby účastníkem soudního řízení. I pokud by soud uložil odvolacímu správnímu orgánu lhůtu, v níž má vydat rozhodnutí ve věci samé, nezbývalo by mu než vyčkat odstranění nečinnosti nadřízeného dotčeného orgánu.

[28] Závěry městského soudu jsou v rozporu s dřívější judikaturou i se zákonem. Po dobu vyřizování potvrzení nebo změny závazného stanoviska ze zákona neplyne odvolacímu orgánu lhůta pro vydání rozhodnutí. Nelze mu proto vytýkat nečinnost. Analogie městského soudu s přezkumem důvodnosti přerušení správního řízení podle stěžovatelky neobstojí. V posuzované věci nebylo sporné, že obsah odvolacích námitek vyžadoval postup podle § 149 odst. 7 správního řádu. Sporné byly jeho důsledky, nikoli splnění předpokladů pro jeho použití.

[29] Stěžovatelka dále upozornila, že žalovaný v průběhu řízení o žalobě vydal potvrzující závazné stanovisko. To vedlo stěžovatelku k tomu, aby změnila žalobu a nadále se domáhala pouze určení nezákonnosti zásahu. Městský soud se snažil přimět stěžovatelku ke změně žalobního typu ze zásahové žaloby na nečinnostní žalobu a k tomu odpovídající změně žalovaného (z žalovaného na ministerstvo). Pokud by stěžovatelka jednala v souladu s touto výzvou, byla by její nečinnostní žaloba nutně neúspěšná, protože žádná nečinnost v době vydání rozsudku městského soudu již neexistovala. Zásahová žaloba naopak umožňovala určit nezákonnost již ukončené nečinnosti. Výklad městského soudu tak nemohl v posuzované věci zvrátit stav *denegationis iustitiae*, k níž by aplikace stávající judikatury podle městského soudu údajně nezbytně vedla.

[30] Žalovaný ve svém vyjádření navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

III. Posouzení kasační stížnosti

[31] NSS posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté NSS zkoumal důvodnost kasační stížnosti podle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[32] NSS se nejprve zabýval námitkou stěžovatelky, podle níž městský soud žalobu věcně projednal a zamítl, přestože vyloučil, že by napadená faktická nečinnost žalovaného mohla být nezákonným zásahem. Při posuzování této námitky je třeba rozlišovat podmínky věcného projednání zásahové žaloby od podmínek její důvodnosti. Pokud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., ani kdyby všechna žalobní tvrzení byla pravdivá, soud žalobu odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení spočívající v připustitelném tvrzení nezákonného zásahu. Odmítnutí zásahové žaloby z uvedeného důvodu připadá v úvahu výlučně v případech, kdy je na první pohled zcela zřejmé, že jakýkoli zásah do práv žalobce je vyloučen. V případě pochybností je třeba naproti tomu přistoupit k věcnému projednání žaloby. Zjištění, že některý ze znaků nezákonného zásahu nebyl naplněn, pak může vést k jejímu zamítnutí (viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, nebo rozsudky NSS ze dne 25. 6. 2025, č. j. 4 As 277/2024-46, ze dne 11. 9. 2025, č. j. 2 As 86/2025-21, a ze dne 28. 11. 2025, č. j. 7 As 109/2025-28).

[33] Samotný závěr o nesplnění podmínky *přímosti*, na základě nějž shledal městský soud zásahovou žalobu nedůvodnou, proto bez dalšího neurčuje, zda má být žaloba odmítnuta, nebo zamítnuta. V posuzované věci městský soud v bodě 21 svého rozsudku uznal, že stěžovatelka předložila plausibilní tvrzení o dotčení své právní sféry. V bodech 28, 29 a 42 následně na základě důkladné analýzy procesních vztahů a právní povahy závazného stanoviska obecně vyloučil, že by nečinnost při jeho potvrzení nebo změně mohla *přímo* zasáhnout do práv účastníka odvolacího řízení. Při tom se nemohl opřít o žádnou judikaturu, která by se s danou procesní situací již v minulosti vypořádala, a tudíž mohla sloužit jako podklad pro jednoznačný závěr, že jednání žalovaného správního orgánu, které bylo předmětem žaloby, není zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Postup městského soudu proto odpovídá výše citované judikatuře a jeho úvahy nelze považovat za vnitřně rozporné.

[34] NSS proto přistoupil k posouzení správnosti právního názoru městského soudu, podle nějž se nelze bránit zásahovou žalobou proti nečinnosti nadřízeného dotčeného orgánu při potvrzení nebo změně závazného stanoviska prvostupňového dotčeného orgánu dle § 149 odst. 7 správního řádu. Považuje za účelné nejprve vymezit procesní vztahy

související s užitím závazného stanoviska EIA jakožto závazného podkladu rozhodnutí o integrovaném povolení.

[35] Závazné stanovisko EIA má podle § 9a odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), formu závazného stanoviska ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu, což podstatně určuje jeho právní povahu. Jedná se o úkon, kterým se nezakládají, nemění ani neruší práva a povinnosti osob, ani se závazně neurčuje, že osoby určitá práva či povinnosti mají nebo nemají. Obsah stanoviska je však závazný pro výrokovou část správního rozhodnutí (viz rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2025, č. j. 6 As 286/2024-60). Jedná se o podklad pro vydání rozhodnutí v navazujících řízeních, mezi něž patří i řízení o vydání integrovaného povolení [§ 9a odst. 3 ve spojení s § 3 písm. g) bodem 6 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí].

[36] V dané věci bylo závazné stanovisko EIA použito jako závazné stanovisko ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu v řízení o vydání integrovaného povolení. Krajský úřad i s ohledem na obsah závazného stanoviska EIA vyhověl svým rozhodnutím žádosti stěžovatelky o změnu integrovaného povolení k provozování zařízení. Odvolatelé podali odvolání proti rozhodnutí o integrovaném povolení, v jehož rámci uplatnili též námitky proti závaznému stanovisku EIA. V takovém případě je třeba postupovat dle § 149 odst. 7 správního řádu, podle nějž *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. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků. Pokud nelze závazné stanovisko potvrdit nebo změnit bezodkladně, nadřízený správní orgán potvrdí nebo změní 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 zvlášť složitý případ. Po dobu vyřizování věci nadřízeným správním orgánem správního orgánu, který je příslušný k vydání závazného stanoviska, lhůta podle § 88 odst. 1 neběží.*

[37] V rámci odvolacího řízení je postupem dle § 149 odst. 7 správního řádu závazné stanovisko dotčeného orgánu podrobeno přezkumu ze strany jeho nadřízeného orgánu, a to jak z hlediska jeho zákonnosti, tak věcné správnosti. Tento přezkum nevykonává odvolací orgán, jenž má následně rozhodnout o podaném odvolání, nýbrž správní orgán nadřízený dotčenému orgánu (tj. nadřízený dotčený orgán), jenž je k tomu (na rozdíl od odvolacího orgánu) vybaven potřebnými odbornými znalostmi. Je to právě nadřízený dotčený orgán, kdo se vypořádá s odvolacími námitkami odvolatele směřujícími proti závaznému stanovisku dotčeného orgánu. Pokud odvolací orgán rozhodne o odvolání, aniž by vyžádal postupem dle § 149 odst. 7 správního řádu potvrzení či změnu závazného stanoviska nadřízeným dotčeným orgánem, zatíží řízení vadou, která může mít vliv na zákonnost rozhodnutí o odvolání (viz rozsudky NSS ze dne 23. 9. 2010, č. j. 5 As 56/2009-63, č. 2167/2011 Sb. NSS, ze dne 30. 10. 2013, č. j. 4 As 20/2013-72, ze dne 20. 10. 2014, č. j. 8 As 38/2013-29, a ze dne 30. 4. 2020, č. j. 5 As 25/2020-33). Úkon, jímž nadřízený dotčený orgán potvrdí nebo změní závazné stanovisko dle § 149 odst. 7 správního řádu, má

rovněž formu závazného stanoviska, jehož obsah je závazný pro rozhodnutí odvolacího orgánu (rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2025, č. j. 4 As 241/2014-30, č. 3214/2015 Sb. NSS).

[38] Ministerstvo jakožto odvolací orgán tak bylo vzhledem k obsahu odvolání povinno vyžádat si od žalovaného potvrzení či změnu závazného stanoviska EIA, přičemž nemohlo rozhodnout bez toho, aby žalovaný jakožto nadřízený dotčený orgán vydal závazné stanovisko podle § 149 odst. 7 správního řádu.

[39] Odvolací správní orgán je povinen rozhodnout o odvolání ve lhůtách stanovených v § 71 správního řádu, přičemž lhůta počíná běžet dnem předání spisu odvolacímu správnímu orgánu k rozhodnutí (§ 90 odst. 6 správního řádu). Podle § 71 správního řádu je správní orgán povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu, nejpozději do 30 dnů. K této lhůtě se připočítává doba až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ústní jednání nebo místní šetření, je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo jde-li o zvlášť složitý případ. Dále se připočítává doba nutná k provedení dožádání podle § 13 odst. 3, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny.

[40] Od výše uvedené lhůty pro vydání rozhodnutí o odvolání je třeba odlišovat lhůtu stanovenou nadřízenému dotčenému orgánu v § 149 odst. 7 větě třetí a čtvrté správního řádu k potvrzení či změně závazného stanoviska prvostupňového dotčeného orgánu. Nadřízený dotčený orgán má vydat své závazné stanovisko bezodkladně poté, co byl o to odvolacím správním orgánem požádán, nejpozději do 30 dnů, přičemž k této lhůtě se připočítává doba až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ohledání na místě nebo jde-li o zvlášť složitý případ.

[41] Vztah těchto dvou lhůt je upraven v § 149 odst. 7 větě páté správního řádu, podle níž lhůta pro vydání rozhodnutí o odvolání neběží po dobu vyřizování věci nadřízeným dotčeným orgánem. Pro vysvětlení lze dodat, že odkaz na § 88 odst. 1 správního řádu obsažený v uvedené větě je zjevnou legislativní chybou. Toto ustanovení upravuje lhůtu pro předložení spisu odvolacímu orgánu, přestože postup podle § 149 odst. 7 iniciuje až odvolací orgán poté, co mu byl spis předložen. Logickým a systematickým výkladem je proto třeba uvedený odkaz vztáhnout k § 90 odst. 6 správního řádu, tedy ke lhůtě pro vydání rozhodnutí o odvolání (viz rozsudek NSS ze dne 21. 3. 2024, č. j. 10 As 282/2023-44).

[42] Z výše uvedeného vyplývá, že jestliže je odvoláním proti rozhodnutí ve věci samé napadeno též závazné stanovisko dotčeného orgánu, nesmí odvolací správní orgán o odvolání rozhodnout, dokud nadřízený dotčený orgán podle § 149 odst. 7 správního řádu nepotvrdí nebo nezmění závazné stanovisko prvostupňového dotčeného orgánu. Otázkou nicméně zůstává, jaké důsledky má nedodržení lhůty nadřízeným dotčeným orgánem pro vydání závazného stanoviska podle § 149 odst. 7 správního řádu.

[43] Zákon nestanoví, že by marným uplynutím lhůty stanovené nadřízenému dotčenému orgánu zanikla jeho povinnost přezkoumat (tj. potvrdit nebo změnit) závazné stanovisko nebo odpadla potřeba tohoto podkladu pro rozhodnutí o odvolání. Zákon s překročením této lhůty nespojuje ani fikci vydání závazného stanoviska (např. potvrzujícího), která by odvolacímu správnímu orgánu umožnila rozhodnout bez

vyžádaného úkonu (pouze na základě fikce úkonu). Takové právní následky by musely být upraveny zákonem výslovně, což nejsou. Nelze je dovozovat ani výkladem, jenž by neměl výslovnou oporu v právních předpisech, neboť by tím byla narušena dělba kompetencí mezi jednotlivými správními orgány sledující jejich odlišnou odbornost, a tedy i schopnost vypořádat se s odvolacími námitkami odborného rázu.

[44] Stěžejní je posoudit, zda dispozice právní normy obsažené v § 149 odst. 7 větě páté správního řádu má být vyložena tak, že lhůta stanovená odvolacímu správnímu orgánu pro vydání rozhodnutí o odvolání (§ 90 odst. 6 ve spojení s § 71 správního řádu) neběží po celou dobu, co nadřízený dotčený orgán vyřizuje potvrzení nebo změnu závazného stanoviska prvostupňového dotčeného orgánu, bez ohledu na to, že již uplynula lhůta stanovená v § 149 odst. 7 větě třetí a čtvrté správního řádu. Jazykový výklad by nasvědčoval tomu, že lhůta pro vydání rozhodnutí o odvolání neběží po celou dobu, co nadřízený dotčený orgán vyřizuje žádost o potvrzení či změnu závazného stanoviska. Takový výklad podporuje i systémový pohled, neboť pokud nemůže odvolací správní orgán rozhodnout o odvolání bez toho, že nadřízený dotčený orgán vydá své závazné stanovisko, mohlo by se jevit jako nesmyslné, aby pokračoval běh lhůty stanovené odvolacímu správnímu orgánu pro rozhodnutí o odvolání.

[45] Druhý možný výklad tohoto ustanovení je takový, že lhůta pro vydání rozhodnutí o odvolání neběží nejvýše po dobu, v níž je nadřízený dotčený orgán povinen vydat závazné stanovisko dle § 149 odst. 7 správního řádu. Jestliže zákonodárce současně stanovil lhůtu, v níž je nadřízený dotčený orgán povinen závazné stanovisko vydat, nelze tolerovat protiprávní jednání nadřízeného dotčeného orgánu spočívající v nedodržení zákonem stanovené lhůty. Pokud by i přes porušení § 149 odst. 7 věty třetí a čtvrté správního řádu lhůta pro vydání rozhodnutí o odvolání neběžela, byla by tím poskytována ochrana toliko odvolacímu správnímu orgánu jakožto správnímu orgánu odlišnému od nadřízeného dotčeného orgánu, jenž je nečinný, nikoliv však ochrana účastníkovi správního řízení, jenž má právo na rozhodnutí věci v zákonem stanovené lhůtě. Smyslem lhůt stanovených ve zmíněných ustanoveních správního řádu je zajistit, aby správní řízení v konkrétní věci bylo skončeno v přiměřené lhůtě. Po uplynutí lhůt stanovených ve správním řádu se účastníkovi řízení otevírá možnost uplatnit k ochraně práva na včasné projednání věci prostředky na ochranu před nečinností. Tento prostředek je upraven v § 80 správního řádu, přičemž s ohledem na § 6 odst. 1 téhož zákona se použije i v případech, kdy nečinnost nespočívá v nevydání rozhodnutí, nýbrž např. závazného stanoviska, které je úkonem podle části čtvrté správního řádu. Vedle tohoto prostředku ochrany před nečinností využitelného uvnitř veřejné správy se jedná i o soudní ochranu před nečinností správního orgánu. Výklad, podle nějž důsledkem marného uplynutí lhůty stanovené v § 149 odst. 7 větě třetí a čtvrté správního řádu je to, že pokračuje běh lhůty pro vydání rozhodnutí o odvolání, byť odvolací správní orgán nemůže o odvolání věcně rozhodnout, jelikož dosud nebylo vydáno závazné stanovisko nadřízeného dotčeného orgánu, vytváří předpoklad pro to, aby se mohl účastník řízení u soudu bránit proti nečinnosti odvolacího správního orgánu. Tento výklad neklade důraz na vnitřní rozčlenění veřejné správy na jednotlivé správní orgány („údy“ veřejné moci), které spolupůsobí při vyřizování určitého typu věcí, nevede k „rozkouskování“ ochrany proti nečinnosti ve vztahu k jednotlivým správním orgánům a ve svém důsledku posiluje práva účastníka řízení. Racionalita takového výkladu § 149 odst. 7 věty páté

správního řádu spočívá v tom, že umožňuje přístup k soudní ochraně ve věci nečinnosti veřejné správy s vydáním rozhodnutí o odvolání.

[46] Předpokladem úspěšného uplatnění soudních prostředků ochrany před nečinností veřejné správy je nesplnění povinnosti žalovaného učinit požadovaný úkon v zákonné či přiměřené lhůtě. Pokud je nečinnost spojena s vydáním rozhodnutí ve věci samé (v projednávané věci tedy rozhodnutí o odvolání) nebo osvědčení, lze se soudní ochrany domáhat žalobou podle § 79 a násl. s. ř. s. Pokud by však nečinnost byla spojena pouze s vydáním závazného stanoviska nadřízeného dotčeného orgánu, bylo by možné bránit se přímo proti nečinnosti nadřízeného dotčeného orgánu žalobou podle § 82 a násl. s. ř. s. (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS).

[47] Z výše uvedeného tedy vyplývá, že klíčové pro posouzení dané věci je vymezit jednání, které představuje nečinnost veřejné správy zkracující stěžovatelku jakožto účastníka řízení na jejích právech. V rámci ochrany před nečinností veřejné správy přitom nejde o zásah do hmotného práva, jenž je spojen až s provedením úkonu, ve vztahu, k němuž je veřejná správa nečinná. Jedná se o zásah do práva na projednání věci bez zbytečných průtahů, které je na ústavní úrovni chráněno čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (viz nález Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2018, sp. zn. II. ÚS 1242/18, bod 30 a v něm citovanou judikaturu), a provedeno ve správním řádu (viz zejména jeho § 6 odst. 1 věta první, § 71, § 90 odst. 6 a § 149 odst. 7).

[48] Stěžovatelka vymezila nečinnost, která ji zkrátila na právu na projednání věci bez zbytečných průtahů, pouze jako nečinnost nadřízeného dotčeného orgánu při vydávání závazného stanoviska dle § 149 odst. 7 správního řádu. Z výše popsaného vnitřního mechanismu projednávání odvolání podaného proti rozhodnutí o integrovaném povolení ovšem vyplývá, že potvrzení nebo změna závazného stanoviska nadřízeným dotčeným orgánem je pouze jedním z několika úkonů prováděných v rámci odvolacího řízení. Samotné odvolací řízení je ohraničeno dvěma okamžiky, na straně jedné podáním odvolání, v důsledku čehož je zahájeno odvolací řízení, a na straně druhé vydáním rozhodnutí o odvolání, jehož právní mocí je odvolací řízení ukončeno. V průběhu odvolacího řízení je prováděna řada úkonů, které směřují k tomu, aby mohlo být rozhodnuto o odvolání. Jedná se např. o výzvu k odstranění vad odvolání, předložení odvolání se spisem odvolacímu orgánu, opatření podkladů pro rozhodnutí o odvolání, přičemž jedním z těchto podkladů je též závazné stanovisko nadřízeného dotčeného orgánu. Všechny tyto úkony se provádí uvnitř jediného odvolacího řízení, které nelze dělit na dílčí fáze či úseky, byť jsou k nim povolány různé správní orgány (úkony dle § 86 až § 88 správního řádu provádí prvostupňový správní orgán, závazná stanoviska dle § 149 odst. 7 správního řádu vydávají nadřízené dotčené orgány a úkony související s projednáním věci v odvolacím řízení a rozhodnutím o odvolání provádí odvolací správní orgán). Z toho vyplývá, že odvolací řízení, jakkoliv je jednotné, představuje komplex dílčích úkonů prováděných různými správními orgány. Ačkoliv v mnoha případech může člověk znalý problematiky vztahů ve veřejné správě a pravidel vedení odvolacího řízení po seznámení s obsahem správního spisu rozklíčovat, u jakého dílčího úkonu dochází k prodlení a který orgán by měl tento úkon učinit, a tedy „brání“ vydání rozhodnutí o odvolání, je třeba zdůraznit, že z hlediska práva

na projednání věci bez zbytečných průtahů je stěžejní vydání rozhodnutí o odvolání, neboť právě jím se odvolací řízení končí.

[49] Judikatura je ve vztahu ke všem žalobním typům dle § 4 odst. 1 písm. a) až c) s. ř. s. dlouhodobě konfrontována s otázkou, do jaké míry má být poskytování soudní ochrany proti jednání veřejné správy rozmělňováno a připouštěna zásahová žaloba vzhledem k její subsidiární povaze i vůči dílčímu jednání veřejné správy.

[50] Na jedné straně stojí takový výklad použitelnosti jednotlivých žalobních typů a jejich komplementarity, jehož cílem je naplnit ústavněprávní požadavky na zajištění práva na účinnou soudní ochranu. To lze ilustrovat na usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, v němž rozšířený senát NSS uvedl, že „[s]*myslem a účelem soudní ochrany před nezákonným jednáním veřejné správy je poskytnout jednotlivci účinný prostředek obrany, a to zásadně bez ohledu na formu, kterou veřejná správa jedná. Takový právní prostředek musí dokázat nezákonnému jednání či postupu zabránit, děje-li se, včetně toho, aby veřejnou správu donutil konat tam, kde konat má (k tomu směřuje čl. 36 odst. 1 Listiny) […]. Výše uvedené ústavněprávní důvody proto vedou rozšířený senát k názoru, že věcný rozsah tří základních typů žalob v řízení podle s. ř. s. je nutno v pochybnostech vykládat tak, aby pokud možno každý úkon veřejné správy směřující vůči jednotlivci a zasahující do sféry jeho práv nebo povinností (tj. stanovící mu nové povinnosti, které dosud neměl, anebo odmítající jej zbavit určitých povinností, které již má; přiznávající, anebo odmítající mu přiznat určitá jednotlivcem nárokovaná práva; jinak zasahující do jeho právem chráněné sféry konáním, anebo opomenutím, tedy mj. i nekonáním v případě, že právo stanovuje povinnost veřejné správy za stanovených podmínek konat, ať již předepsanou formou, anebo fakticky) byl podroben účinné soudní kontrole. […] Oproti tomu zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. […] Nečinnostní žaloba je ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu svým způsobem přípravným a pomocným prostředkem. Jejím účelem je umožnit, aby soud přinutil správní orgán vydat rozhodnutí (ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.) ve věci samé a také případně osvědčení. V řízení o nečinnostní žalobě soud zjistí, zda je správní orgán povinen vydat určitý akt z výše uvedené množiny taxativně vymezených aktů, jak jsou uvedeny v § 79 odst. 1 s. ř. s. Pokud shledá, že tomu tak je, uloží správnímu orgánu takový akt vydat.* “

[51] Na straně druhé se judikatura postavila proti rozmělňování předmětu soudní ochrany na dílčí úkony. Odmítá pojetí zásahové žaloby jako „superrevizního“ prostředku, jehož prostřednictvím by soud průběžně kontroloval zákonnost všech významnějších dílčích kroků v řízení před správními orgány. Extenzivní výklad pojmu zásah by umožnil rozložit řízení před správními orgány na nespočetnou řadu individuálních zásahů, které by mohl účastník tohoto řízení napadnout nespočtem zásahových žalob. Zásahová žaloba však nemá „štěpit“ jednotlivé úkony řízení před správními orgány do desítek či stovek různých zásahů. Samostatný přezkum takových úkonů ve správním soudnictví by snadno mohl nepřiměřeně

prodloužit, ba dokonce v některých případech i zhatit cestu ke konečnému rozhodnutí o věci (viz rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2020, č. j. 10 Afs 304/2019-39, č. 3974/2020 Sb. NSS). Tento přístup aproboval i Ústavní soud v nálezu ze dne 14. 1. 2020, sp. zn. III. ÚS 2383/19. Jakkoliv byly tyto závěry vysloveny ohledně vzájemného vztahu mezi žalobou proti rozhodnutí a zásahovou žalobou, lze je přenést i na vztah mezi nečinnostní a zásahovou žalobou, neboť zásahová žaloba je subsidiární i vůči žalobě nečinnostní.

[52] V kontextu projednávané věci je zřejmé, že do práva na rozhodnutí věci bez zbytečných průtahů zasahuje primárně to, že odvolací správní orgán nerozhodl o odvolání ve věci samé. Právě vydání rozhodnutí o odvolání je cílem odvolacího řízení, přičemž úkony činěné v rámci tohoto řízení, včetně obstarání závazného stanoviska nadřízeného dotčeného orgánu dle § 149 odst. 7 správního řádu, jichž může být zapotřebí i několik, pouze umožňují toto rozhodnutí vydat. Účastník řízení tak může být dotčen na svém právu na projednání věci bez zbytečných průtahů pouze tím, že odvolací správní orgán v zákonem stanovené lhůtě nevydal rozhodnutí o odvolání. Průtahy, k nimž dochází při vyřizování dílčích úkonů v rámci odvolacího řízení, pak pouze objasňují konkrétní příčiny nečinnosti odvolacího správního orgánu, které ovšem jakožto součást komplexních vztahů provázejících odvolací řízení zůstávají skryty uvnitř veřejné správy a samy o sobě nevedou k zásahu do práva na projednání věci bez zbytečných průtahů. Odstranění jedné vnitřní příčiny průtahů při rozhodování o odvolání ještě bez dalšího neznamená, že pominul zásah do uvedeného práva, neboť průtahy mohou mít několik příčin, ať již působících souběžně, nebo postupně. Komplexní pojetí nečinnosti jakožto nečinnosti s vydáním rozhodnutí o odvolání a poskytování jediné soudní ochrany prostřednictvím nečinnostní žaloby směřující proti odvolacímu správnímu orgánu umožňuje posoudit všechny příčiny průtahů společně a rozhodnout přímo o povinnosti odvolacího správního orgánu vydat rozhodnutí o odvolání. Výhodou tohoto komplexního pojetí je i to, že žalobce nemusí složitě pátrat po tom, při kterém konkrétním úkonu v odvolacím řízení dochází k průtahům a který konkrétní orgán je za to odpovědný, neboť jde o nečinnost při vydání rozhodnutí o odvolání, přičemž tato nečinnost je plně přičitatelná odvolacímu správnímu orgánu.

[53] NSS se dále zabýval tím, zda existují vážné důvody, pro něž by měl připustit štěpení nečinnosti odvolacího správního orgánu s vydáním rozhodnutí o odvolání na nečinnost při provádění dílčích úkonů v rámci odvolacího řízení, proti nimž by v takovém případě měla směřovat zásahová žaloba s tím, že odpovědnost za nečinnost by mohla být přičtena jinému správnímu orgánu, jenž je nečinný při provádění tohoto konkrétního úkonu v rámci odvolacího řízení. V tomto směru je podstatné především zajištění přístupu k soudní ochraně, absence překážek pro vyhovění žalobě a efektivita ochrany, kterou může soud žalobci poskytnout.

[54] Za důvod, pro nějž by mělo být namístě připustit štěpení nečinnosti s vydáním rozhodnutí o odvolání na nečinnost při provádění dílčích úkonů předcházejících vydání rozhodnutí o odvolání, nelze považovat § 149 odst. 7 větu pátou správního řádu. Jak již NSS shora uvedl, základním předpokladem úspěšnosti nečinnostní žaloby je uplynutí zákonem stanovené (resp. přiměřené) lhůty pro vydání rozhodnutí (viz též rozsudek NSS ze dne 10. 12. 2012, č. j. 2 Ans 14/2012-41, č. 2785/2013 Sb. NSS). Jakkoliv podle zmíněného ustanovení neplyne lhůta pro vydání rozhodnutí o odvolání po dobu vyřizování žádosti

o potvrzení či změnu závazného stanoviska prvostupňového dotčeného orgánu, NSS výše poukázal na možnost vyložit toto ustanovení tak, že v něm upravený následek je časově omezen pouze na lhůtu, v níž je nadřízený dotčený orgán podle § 149 odst. 7 věty třetí a čtvrté správního řádu povinen vydat své závazné stanovisko. Marným uplynutím lhůty stanovené v § 149 odst. 7 větě třetí a čtvrté správního řádu pokračuje běh lhůty stanovené v § 90 odst. 6 ve spojení s § 71 správního řádu. Právě tuto výkladovou variantu považuje NSS za správnou. Soud je přitom oprávněn při projednávání nečinnostní žaloby posoudit na podkladě obsahu správního spisu běh těchto lhůt a přijmout závěr, zda odvolacímu správnímu orgánu uplynula lhůta pro vydání rozhodnutí o odvolání, a tudíž zda je nečinný a proti němu podaná nečinnostní žaloba důvodná. Důsledkem výše popsaného výkladu je též to, že nikoliv ve všech případech vyústí nedodržení lhůty dle § 149 odst. 7 věty třetí a čtvrté správního řádu nadřízeným dotčeným orgánem v nečinnost ve smyslu překročení zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí, neboť marným uplynutím uvedené lhůty nastane toliko ten následek, že pokračuje běh lhůty pro vydání rozhodnutí o odvolání. Pokud v průběhu této pokračující lhůty vydá nadřízený dotčený orgán své závazné stanovisko, je možné, že odvolací správní orgán stihne rozhodnout o odvolání dříve, než mu uplyne lhůta dle § 90 odst. 6 ve spojení s § 71 správního řádu.

[55] Je třeba poznamenat, že výše popsaná situace se liší od případu, kdy bylo řízení o odvolání přerušeno podle § 64 správního řádu, takže lhůta pro vydání rozhodnutí podle § 65 odst. 1 téhož zákona neběží, a soud posuzuje, zda důvod pro přerušení řízení (a tedy pro stavení lhůty) stále trvá, nebo již odpadl. Odlišné jsou i další situace upravené v § 133 odst. 6 a § 136 odst. 6 *in fine* správního řádu, podle nichž lhůta pro vydání rozhodnutí neběží po dobu určování příslušnosti nebo trvání sporu o věcnou příslušnost a dále po dobu řešení rozporů mezi správním orgánem, jenž vede řízení, a dotčenými orgány, popř. mezi dotčenými orgány navzájem. V těchto případech totiž zákon neurčuje žádnou lhůtu, v níž má být daný spor vyřešen a jejímž marným uplynutím by mohl pokračovat běh lhůty pro vydání rozhodnutí.

[56] Dále je třeba posoudit, zda rozmělnění soudní ochrany nemůže být opodstatněno tím, že odvolací správní orgán nemá k dispozici procesní prostředek, jímž by si mohl vymoct vydání závazného stanoviska nadřízeným dotčeným orgánem přímo. NSS v minulosti dovodil odpovědnost odvolacího orgánu za prodlení prvostupňového orgánu s předáním spisu k rozhodnutí o odvolání (§ 88 odst. 1 ve spojení s § 90 odst. 6 správního řádu). Přičitatelnost prodlení prvostupňového orgánu odvolacímu správnímu orgánu odůvodnil nejen odpovědností odvolacího orgánu za řízení jako celek, ale také tím, že odvolací orgán má nástroje k odstranění nečinnosti správního orgánu prvního stupně podle § 80 správního řádu (viz rozsudek NSS ze dne 4. 11. 2015, č. j. 2 As 198/2015-20). Takovými nástroji odvolací správní orgán v souvislosti s vyřizováním žádosti o potvrzení nebo změnu závazného stanoviska vůči nadřízenému dotčenému orgánu nedisponuje. Pokud se nadřízený dotčený orgán dostane při vyřizování žádosti dle § 149 odst. 7 správního řádu do prodlení, může se odvolací správní orgán pouze obrátit na nadřízený správní orgán tohoto dotčeného orgánu s podnětem k přijetí opatření proti nečinnosti (§ 80 ve spojení s § 6 odst. 1 větou druhou správního řádu). Sám odvolací správní orgán ovšem takové opatření přijmout nemůže. V poměrech projednávané věci je efektivita takového postupu obzvláště sporná, neboť podle § 178 odst. 2 poslední věty správního řádu plní funkci nadřízeného

správního orgánu ministra sám ministr, což nicméně bez dalšího nevylučuje použití opatření proti nečinnosti (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 5. 2014, č. j. 8 Ans 2/2012-278, č. 3071/2014 Sb. NSS).

[57] Ačkoliv tedy odvolací správní orgán nemá k dispozici nástroj, s jehož využitím by mohl přímo ukončit nečinnost nadřízeného dotčeného orgánu, neznamená to bez dalšího potřebu izolovat dílčí jednání jednoho „údu“ veřejné správy v rámci komplexního procesu vyřizování odvolání, jímž bylo napadeno i závazné stanovisko dotčeného orgánu, a považovat je za způsobilý samostatný předmět soudní ochrany. Nadřízený dotčený orgán je povinen podle § 8 odst. 2 správního řádu spolupracovat s odvolacím správním orgánem v zájmu dobré správy, tj. vydat závazné stanovisko dle § 149 odst. 7 správního řádu co nejdříve, třebaže již uplynula k tomu zákonem stanovená lhůta. Odvolací správní orgán je tím „údem“ veřejné správy, jenž navenek odpovídá vůči adresátům veřejné správy (zejména vůči účastníkům řízení) za respektování práva na rozhodnutí věci bez zbytečných průtahů. Na tom nic nemění skutečnost, že nemá k dispozici konkrétní procesní nástroje, jimiž by sám mohl pohnout nadřízený dotčený orgán k vydání stanoviska dle § 149 odst. 7 správního řádu.

[58] V této souvislosti lze poukázat na § 13 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád) (dále jen „zákon o odpovědnosti státu“). Podle něj je porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě nesprávným úředním postupem. Za škodu jím způsobenou odpovídá stát. Ustanovení § 6 tohoto zákona určuje pouze složku státu, u níž je třeba uplatnit nárok na náhradu škody.

[59] Lze dodat, že výše popsaná „patová“ situace, kdy odvolacímu správnímu orgánu uplynula lhůta stanovená pro vydání rozhodnutí o odvolání, přičemž o odvolání nemůže rozhodnout, protože stále nemá k dispozici nezbytný závazný podklad v podobě závazného stanoviska nadřízeného dotčeného orgánu dle § 149 odst. 7 správního řádu, nenastává pouze v důsledku výše zmíněného výkladu páté věty uvedeného ustanovení. Může bez ohledu na tuto právní normu nastat i tehdy, pokud odvolací správní orgán až po uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí o odvolání požádá nadřízený dotčený orgán o potvrzení či změnu závazného stanoviska. Běh lhůty, která v mezidobí uplynula, se nemůže stavět ani podle § 149 odst. 7 věty páté správního řádu. Obě situace se liší jen tím, zda marné uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí o odvolání zavinil svými průtahy odvolací správní orgán, nebo nadřízený dotčený orgán. To je však z hlediska účastníka správního řízení a jeho práva na soudní ochranu před nečinností veřejné správy zcela nerozhodné.

[60] V neposlední řadě je třeba porovnat i efektivitu soudní ochrany v případě důvodnosti žaloby. Pokud se účastník řízení brání proti nečinnosti při vydávání rozhodnutí o odvolání v rámci komplexně vnímaného a nedělitelného odvolacího řízení, musí podat nečinnostní žalobu a požadovat, aby soud uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí o odvolání (to je rozhodnutím ve věci samé ve smyslu § 79 s. ř. s.). Za žalovaného pak musí označit odvolací správní orgán, jenž má podle zákona toto rozhodnutí vydat a jenž může v řízení na obhajobu veřejné správy předestřít všechny důvody, pro něž nebylo ve věci dosud rozhodnuto, resp.

vydáno závazné stanovisko dle § 149 odst. 7 správního řádu. Soud v případě důvodnosti žaloby posuzované podle skutkového stavu ke dni rozhodování soudu (§ 81 odst. 1 s. ř. s.) uloží odvolacímu správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí o odvolání v přiměřené lhůtě, ne však delší, než kterou určuje zvláštní zákon (§ 81 odst. 2 s. ř. s.). Rozsudek soudu je exekučním titulem, povinnost jím uloženou lze vymoct výkonem rozhodnutí dle části šesté zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř."), či v exekučním řízení dle zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád). Výkon rozhodnutí ukládajícího povinnost správnímu orgánu lze nařídit proti státu (České republice), za který jedná jeho příslušná organizační složka, je-li správním orgánem orgán moci výkonné, jak tomu je v posuzovaném případě [§ 63 písm. a) s. ř. s.]. Pokud jde o konkrétní způsob výkonu této nepeněžité povinnosti, v úvahu přichází pouze ukládání donucujících pokut dle § 351 o. s. ř. a § 72 exekučního řádu až do výše 100.000 Kč, a to i opakovaně. Situace, kdy byla odvolacímu správnímu orgánu vykonatelným rozhodnutím soudu uložena povinnost vydat rozhodnutí ve stanovené lhůtě, nemění nic na tom, že odvolací správní orgán není oprávněn rozhodnout o odvolání, aniž by nadřízený dotčený orgán podle § 149 odst. 7 správního řádu potvrdil či změnil závazné stanovisko prvostupňového dotčeného orgánu. Splnění vykonatelné povinnosti ze strany odvolacího správního orgánu je tak nadále podmíněno nezbytnou součinností ze strany nadřízeného dotčeného orgánu, vůči němuž nemá odvolací správní orgán žádné přímé procesní nástroje, jimiž by mohl vynutit splnění povinnosti. Nadřízenému dotčenému orgánu není rozhodnutím soudu uložena žádná povinnost, tedy nelze vůči němu nařídit výkon rozhodnutí (pouze ve výjimečných případech, jímž je ovšem i nyní posuzovaný případ, působí odvolací správní orgán i nadřízený dotčený orgán v totožné organizační složce státu, takže donucující pokuta ukládaná této organizační složce státu má za následek vynaložení prostředků z jejího rozpočtu, čímž *de facto* postihuje oba správní orgány působící v této organizační složce). To však nevylučuje případné interní vypořádání zaplacené donucující pokuty mezi odvolacím správním orgánem a nadřízeným dotčeným orgánem jakožto původcem protiprávního jednání. NSS odmítá připustit, že by se odvolací správní orgán vyhnul hrozícímu výkonu rozhodnutí tím, že rozhodne o odvolání bez toho, že by měl k dispozici závazné stanovisko nadřízeného dotčeného orgánu, tedy vědomě pod hrozbou exekuce zatížil řízení vadou, která by mohla mít vliv na zákonnost vydaného rozhodnutí. Samotným vydáním závazného stanoviska nadřízeným dotčeným orgánem ovšem není splněna rozhodnutím soudu uložená povinnost, neboť jejím obsahem je vydání rozhodnutí o odvolání.

[61] V případě, že by nečinnost nadřízeného dotčeného orgánu při vydání závazného stanoviska dle § 149 odst. 7 správního řádu byla izolována jako jednání, které je způsobilé být samostatným předmětem soudní ochrany, musel by se účastník správního řízení domáhat ochrany před nečinností zásahovou žalobou, neboť závazné stanovisko podle § 149 odst. 7 správního řádu není rozhodnutím ve věci samé ani osvědčením ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. Na tomto závěru nic nemění ani novelizace § 65 odst. 1 s. ř. s., účinná od 1. 1. 2026, která byla provedena zákonem č. 314/2025 Sb. Podle nové úpravy se za rozhodnutí ve smyslu uvedeného ustanovení považuje také závazné stanovisko bránící vydání povolení či souhlasu. Tato změna nezakládá možnost domáhat se ochrany před nečinností s vydáním závazného stanoviska dle § 149 odst. 7 správního řádu žalobou proti rozhodnutí, ale ani nečinnostní žalobou přímo proti nadřízenému dotčenému orgánu, neboť povaha rozhodnutí

není § 65 odst. 1 s. ř. s. propůjčena závazným stanoviskům obecně, nýbrž jen úzké výseči závazných stanovisek, jejichž obsah brání vydání povolení či souhlasu. Teprve po vydání závazného stanoviska podle § 149 odst. 7 správního řádu je možné posoudit, zda jej lze kvalifikovat jako rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Nečinnost nadřízeného dotčeného orgánu předchází vydání tohoto závazného stanoviska, takže nelze dovodit, že by se jednalo o nečinnost ve věci vydání rozhodnutí ve věci samé ve smyslu § 79 s. ř. s., a tedy ani připustit ochranu před nečinností prostřednictvím nečinnostní žaloby (namísto žaloby zásahové).

[62] Zásahovou žalobu by bylo třeba podat proti nadřízenému dotčenému orgánu, přičemž uplatněný petit by v případě trvajícího zásahu v zásadě odpovídal petitu uplatněnému nečinnostní žalobou, tedy žalobce by se domáhal uložení povinnosti vydat závazné stanovisko. Soud by posuzoval důvodnost žaloby podle skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 87 odst. 1 s. ř. s.). Rozsudek soudu, jímž by bylo takové žalobě vyhověno, je rovněž exekučním titulem, přičemž obsahem jím uložené povinnosti je vydání závazného stanoviska. Tuto povinnost lze vymáhat rovněž pouze ukládáním donucujících pokut, přičemž výkon rozhodnutí je třeba vést vůči státu, za který jedná jeho organizační složka, jejíž součástí je nadřízený dotčený orgán. Ani ukládáním donucujících pokut ovšem nelze bezvýjimečně zajistit, že nadřízený dotčený orgán vydá závazné stanovisko dle § 149 odst. 7 správního řádu. Povinnost uložená exekučním titulem je splněna již vydáním závazného stanoviska nadřízeným dotčeným orgánem, aniž by tím však bylo ukončeno řízení o odvolání. Nelze ani předjímat, že odvolací správní orgán rozhodne o odvolání bez zbytečného odkladu poté, co nadřízený dotčený orgán vydal závazné stanovisko, tedy že poté nenastanou průtahy i na straně odvolacího správního orgánu či např. u jiného nadřízeného dotčeného orgánu. Proti těmto jiným průtahům by bylo třeba se bránit dalšími samostatnými žalobami, a to podle povahy úkonu buď zásahovou žalobou, nebo nečinnostní žalobou.

[63] Při porovnání efektivity obou v úvahu přicházejících způsobů soudní ochrany vystupuje do popředí skutečnost, že podání nečinnostní žaloby proti odvolacímu správnímu orgánu směřuje k ukončení řízení ve věci samé, nikoliv pouze k provedení dílčího úkonu s tím, že nečinnost při vyřizování odvolání může i poté přetrvat z jiných důvodů. Naproti tomu by se mohlo zdát uložení povinnosti v řízení o zásahové žalobě přímo nadřízenému dotčenému orgánu jako silnější nástroj k jejímu vymožení a odstranění příčin průtahů při vyřizování odvolání. Nelze nicméně bez dalšího dovozovat, že srovnatelně účinně nemůže na nadřízený dotčený orgán působit i rozsudek soudu ukládající povinnost odvolacímu správnímu orgánu vydat rozhodnutí o odvolání, zejména bude-li z odůvodnění rozsudku zřejmé, že příčina nečinnosti spočívá na straně nadřízeného dotčeného orgánu, a bude-li vystaven maximálnímu tlaku ze strany odvolacího správního orgánu na bezodkladné vydání závazného stanoviska. V právním státě je ostatně nepřípustné, aby „úd“ veřejné správy, byť není adresátem povinnosti uložené rozsudkem soudu jinému „údu“ veřejné správy, nedostál zásadě spolupráce za účelem splnění povinnosti uložené tímto rozsudkem. NSS již opakovaně zmínil, že odvolací správní orgán nemá procesní nástroj (vyjma podnětu na přijetí opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu), jímž by mohl zajistit vydání závazného stanoviska dle § 149 odst. 7 správního řádu, a je tak odkázán na plnění zásady spolupráce dle § 8 odst. 2 téhož zákona. To však neznamená, že by nedostatek „silnějších“ procesních nástrojů měl být suplován připuštěním soudní ochrany poskytnuté přímo proti

nečinnosti nadřízeného dotčeného orgánu, tedy tím, že by adresát veřejné správy získal „lepší páku“ na nadřízený dotčený orgán, než jakou má odvolací správní orgán. Nelze proto uzavřít, že by rozmělnění nečinnosti na dílčí nečinnost přičitatelnou nadřízenému dotčenému orgánu vedlo automaticky k efektivnější soudní ochraně, takže by se jednalo o důvod, pro nějž by mělo být toto rozmělnění připuštěno.

[64] Lze dodat, že efektivitu soudní ochrany prostřednictvím zásahové žaloby směřující proti nadřízenému dotčenému orgánu nezvyšuje ani to, že tímto žalobním typem se lze domáhat i deklarace nezákonnosti zásahu, který již netrvá ani jeho důsledky. To není v případě nečinnostní žaloby možné, přičemž v případě ukončení nečinnosti odvolacího správního orgánu by nebylo možné proti němu připustit podle principu subsidiarity ani zásahovou žalobu deklarující nezákonnost již ukončené nečinnosti (viz rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2024, č. j. 6 As 181/2024-29). Efektivitu soudní ochrany je třeba poměřovat ve vztahu k trvající nečinnosti, nikoliv nečinnosti ukončené před rozhodnutím soudu, či dokonce před podáním žaloby. Pokud tedy stěžovatelka namítá, že v situaci, kdy po podání žaloby nadřízený dotčený orgán vydal závazné stanovisko dle § 149 odst. 7 správního řádu a následně i odvolací správní orgán rozhodl o odvolání, by neměla k dispozici žádný prostředek ochrany práva na projednání věci bez zbytečných průtahů, nejedná se o argument, jenž by byl pro posouzení věci významný. V případě nečinnosti veřejné správy má soudní ochrana směřovat k jejímu ukončení, nikoliv k dosažení deklarace, že správní orgán byl v minulosti nečinný. Náhradu újmy způsobené již ukončenou nečinností lze uplatnit podle zákona o odpovědnosti státu, neboť jak bylo uvedeno již výše, nečinnost správního orgánu představuje nesprávný úřední postup. Podmínkou uplatnění tohoto nároku není předložení rozhodnutí správního soudu, které deklaruje nezákonnou nečinnost veřejné správy.

[65] NSS tedy shledal, že způsob ochrany proti jednání veřejné správy, které spočívá v nečinnosti odvolacího správního orgánu s vydáním rozhodnutí o odvolání, prostřednictvím nečinnostní žaloby zajišťuje dotčeným osobám přístup k soudní ochraně, není spojen se systémovými překážkami, jež by bránily žalobě vyhovět (i přes nevydání závazného stanoviska dle § 149 odst. 7 správního řádu), a vyhovující rozsudek (případně i ve spojení s výkonem rozhodnutí či exekučním řízením) představuje dostatečně efektivní nástroj vedoucí k ukončení zjištěné nečinnosti.

[66] Z hlediska úvah NSS o tom, zda existují vážné důvody vyžadující rozmělnění nečinnosti s vydáním rozhodnutí ve věci samé na dílčí nečinnosti vážící se k jednotlivým úkonům prováděným v rámci odvolacího řízení, není jakkoliv významné, že v případě připuštění toliko nečinnostní žaloby směřující proti odvolacímu správnímu orgánu je možné v jednom soudním řízení posoudit jak aspekt důvodnosti vyžádání potvrzení či změny závazného stanoviska dle § 149 odst. 7 věty první správního řádu (viz rozsudek NSS č. j. 10 As 282/2023-44), tak aspekt uplynutí lhůty dle věty třetí a čtvrté téhož ustanovení a v návaznosti na to i uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí o odvolání. Pokud by NSS shledal závažné důvody, které by svědčily pro vymezení nečinnosti související s dílčím úkonem v rámci odvolacího řízení jako samostatně žalovatelného zásahu, nebylo by „rozštěpení“ dvou obsahově odlišných námitek souvisejících s aplikací § 149 odst. 7

správního řádu (jeho věty první a páté na straně jedné a věty třetí, čtvrté a páté na straně druhé) významným hlediskem, které by svědčilo proti tomuto řešení.

[67] NSS dále v návaznosti na argumentaci stěžovatelky zdůrazňuje, že se v tomto rozsudku zabýval pouze procesní situací, kdy má být v rámci probíhajícího řízení ve věci samé (ve fázi odvolacího řízení) vydáno závazné stanovisko podle § 149 odst. 7 správního řádu. Nezabýval se tedy způsobem soudní ochrany proti nečinnosti dotčeného orgánu při vydávání závazného stanoviska ve fázi před zahájením správního řízení, v němž má být toto závazné stanovisko užito. V této souvislosti lze zmínit, že rozšířený senát NSS v rozsudku ze dne 15. 12. 2020, č. j. 2 As 8/2018-76, č. 4139/2021 Sb. NSS, v němž vyloučil samostatný soudní přezkum zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení zásahovou žalobou, v bodě 48 zmínil, že k ochraně práv dotčených osob po zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení přichází v úvahu nečinnostní žaloba proti nevydání meritorního rozhodnutí v zákonné či přiměřené lhůtě, případně zásahová žaloba v případě nevydání nového závazného stanoviska. Tato úvaha se vztahuje k situaci, kdy bylo předchozí závazné stanovisko zrušeno v době, kdy řízení ve věci samé ještě nebylo ani jen zahájeno, nebo dosud probíhá, tedy nebylo ukončeno (viz bod 45 zmíněného rozsudku). Z úvahy obsažené v bodě 48 rozsudku rozšířeného senátu (a ve stejném smyslu převzaté v bodě 52 rozsudku NSS ze dne 10. 7. 2026, č. j. 21 As 49/2026-34) nelze dovozovat, že by připustil zásahovou žalobu proti nečinnosti dotčeného orgánu s vydáním nového závazného stanoviska v případě, kdy probíhá správní řízení ve věci samé, v níž má být závazné stanovisko použito. Lze se domnívat, že tento procesní prostředek ochrany před nečinností dotčeného orgánu spojil rozšířený senát se situací, kdy ještě nebylo zahájeno řízení ve věci samé, a tudíž podání nečinnostní žaloby je bez dalšího vyloučeno.

[68] NSS připomíná, že zásahová žaloba je subsidiárním prostředkem ochrany, a to buď vůči právním prostředkům dostupným u správních orgánů (viz § 85 s. ř. s., srov. k tomu např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004-110, č. 735/2006 Sb. NSS), nebo vůči jiným druhům žalob dostupným ve správním soudnictví. Jinak řečeno, zásahová žaloba plní roli pomocného prostředku ochrany a doplňku tam, kam ochrana žalobou proti rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s. nebo žalobou na ochranu před nečinností podle § 79 a násl. s. ř. s. nedosáhne (usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 7 Aps 3/2008-98). NSS shrnuje, že nečinnost veřejné správy popsaná stěžovatelkou v žalobě je spojena s nečinností ministerstva jakožto odvolacího správního orgánu při rozhodování o odvolání proti rozhodnutí o integrovaném povolení. Neshledal přesvědčivé důvody, pro něž by měl připustit rozmělnění poskytované soudní ochrany proti nečinnosti s provedením dílčích úkonů v rámci jednotného, byť komplexního odvolacího řízení. Stěžovatelce by byla poskytnuta dostatečně účinná soudní ochrana v řízení o žalobě na ochranu před nečinností ministerstva spočívající v tom, že nevydalo rozhodnutí o odvolání v zákonem stanovené lhůtě. Stěžovatelka nemohla tento způsob soudní ochrany obejít tím, že rozmělnila předmět nečinnostní žaloby na užší výseč, ve vztahu k níž se domáhala ochrany zásahovou žalobou podanou proti žalovanému. Takto koncipovaná zásahová žaloba je nepřípustná podle § 85 s. ř. s. z důvodu nerespektování subsidiarity tohoto žalobního typu.

[69] Za této situace je zcela bez významu zabývat se tím, zda v žalobě vymezený zásah žalovaného splňuje podmínku přímosti zkrácení stěžovatelky na jejích právech ve smyslu

§ 82 s. ř. s., neboť posuzovat tuto podmínku má smysl pouze u přípustné zásahové žaloby. Městský soud správně poučil stěžovatelku, že je potřeba změnit žalobní typ a tomu uzpůsobit též označení žalovaného a formulaci petitu, ovšem stěžovatelka setrvala na podané žalobě. Městský soud měl proto žalobu z důvodu její nepřípustnosti odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. NSS dodává, že tuto dílčí korekci právního názoru městského soudu, jejímž důsledkem je však odmítnutí žaloby, kterou městský soud nesprávně věcně projednal, nelze považovat za překvapivou. Vychází totiž ze stejných východisek a úvah, které vyjádřil v napadeném rozsudku (i v jemu předcházející výzvě k úpravě žaloby) městský soud a vůči nimž stěžovatelka v kasační stížnosti brojila. NSS přisvědčil základu argumentace městského soudu, přičemž se v potřebném rozsahu vypořádal se stěžovatelčinou argumentací uplatněnou v kasační stížnosti. Stěžovatelka tak nebyla zkrácena na svém právu argumentovat ke sporným právním otázkám.

[70] NSS si je vědom toho, že stěžovatel při podání žaloby postupoval v souladu s právním názorem vysloveným městským soudem v rozsudku č. j. 15 A 44/2021-49. Městský soud nicméně v nyní posuzované věci stěžovatelku předem seznámil se svým odlišným právním názorem a umožnil jí změnit žalobu, aby v řízení neutrpěla újmu, což však stěžovatelka odmítla. NSS není právním názorem městského soudu vyjádřeným v rozsudku č. j. 15 A 44/2021-49, byť byl publikován ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 4269/2022 Sb., vázán, zejména v jeho důsledku nevzniká rozhodovacímu tříčlennému senátu NSS povinnost postoupit věc rozšířenému senátu podle § 17 s. ř. s. Teprve tímto rozsudkem NSS dochází ke sjednocení rozhodovací činnosti krajských soudů, jejíž dosavadní výstupy nebyly vzájemně slučitelné (§ 12 odst. 1 s. ř. s.).

IV. Závěr a náklady řízení

[71] Vzhledem k výše uvedenému NSS v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek městského soudu a odmítl žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s.

[72] NSS rozhodl v souladu s § 110 odst. 3 větou druhou s. ř. s. o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti i řízení o žalobě. Jelikož byla žaloba odmítnuta, nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 3 s. ř. s. užitý na základě § 120 téhož zákona). Soudní poplatek za žalobu se podle § 10 odst. 3 *in fine* zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, nevrací, neboť žaloba nebyla odmítnuta před prvním jednáním.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** přípustné opravné prostředky.

V Brně dne 5. listopadu 2026

Mgr. Tomáš Kocourek
předseda senátu