

Vyřizování podnětu k zahájení správního řízení z moci úřední

SOŇA VEČEŘOVÁ*

Handling tip-offs for initiation of administrative proceedings ex officio

Summary:

The subject of this article is the issue of handling tip-offs for the initiation of administrative proceedings ex officio. This article deals with the existence of form and content requirements of the notification of handling tip-offs, which the administrative authority must comply with. It also deals with the rights of the person filing the tip-off, i.e. whether the rights of a person filing the tip-off may be affected by the handling of tip-offs by the administrative authority, and if so, which right may be affected. This may result both by notification according to the Article 42 of the Administrative Procedure Code or the inaction of the administrative authority. Related to this is the question of the existence of instruments to protect the potential rights of the person filing the tip-off.

Key words: *initiation of administrative proceedings ex officio, handling tip-offs, requirements of notification of handling tip-offs, public subjective rights, judicial protection, inaction*

Správní řízení lze zahájit na základě žádosti (§ 44 SprŘ)¹ nebo z moci úřední, tzv. ex offio (§ 46 SprŘ). V případě zahajování řízení ex offio správní orgán zjistí skutečnosti odůvodňující zahájení správního řízení ze své vlastní činnosti nebo na ně může být kýmkoli upozorněn prostřednictvím zaslání podnětu. Konstantně je judikaturou dovozováno, že neexistuje veřejné subjektivní právo na zahájení řízení z moci úřední.² Stejný závěr se objevuje také v odborné literatuře.³ Osobě odlišné od správního orgánu tedy náleží pouze právo podat za podmínek § 42 SprŘ podnět, se kterým je spojeno právo na jeho vyřízení, ale nikoli již právo na zahájení správního řízení.

Právní úprava přijímání a vyřizování podnětů zakotvená v § 42 SprŘ je velmi kusá a nenormuje téměř žádná pravidla při přijímání, šetření ani vyřizování podnětu. Je tedy namísto se ve vztahu k vyřizování podnětů zabývat otázkou, jaké principy či pravidla se při vyřizování podnětů k zahájení správního řízení z moci úřední uplatní. Je vůbec správní orgán při vyřizování podnětů nějak limitován? Musí dodržet nějaké formální či obsahové náležitosti sdělení o vyřízení podnětu? S tím úzce souvisí zásadní otázka, zda a případně do jakých práv osoby podávající

podnět může být při vyřizování podnětu ze strany správního orgánu zasaženo sdělením dle § 42 SprŘ. Má osoba podávající podnět nějaké instrumenty k ochraně svých případných práv? Výše uvedené je nutno zkoumat s přihlédnutím k závěrům judikatury o neexistenci veřejného subjektivního práva na zahájení řízení ex offio, tedy s přihlédnutím k tomu, že by musela být shledána existence jiného subjektivního práva, do kterého by mohlo být zasaženo. Dále se bude článek zaměřovat na otázku existence práva osoby podávající podnět na to, aby byla vyrozuměna o tom, jak bylo s podnětem naloženo, a z toho plynoucími důsledky možného porušení tohoto práva, a to včetně možnosti obrany proti případné nečinnosti. Je nutno zkoumat judikaturu, jež se potýkala s řadou výše nastolených otázek, neboť osoby podávající podnět se již v minulosti domáhaly ochrany svých tvrzených práv.

Cílem tohoto článku je vytvořit ucelený přehled práv, do kterých by mohlo být zasaženo, a nástrojů, které by mohly být využity k jejich ochraně. Současně je cílem tohoto článku poukázat na ty prostředky ochrany, jejichž použitelnost již byla soudní judikaturou vyloučena.

* Autorka působí jako externí doktorandka na katedře správního práva a finančního práva PF UP, Olomouc. E-mail: sona.vecerova01@upol.cz.

¹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SprŘ“).

² Usnesení ÚS ze dne 26. 6. 2001, sp. zn. II ÚS 345/01. Usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 10. 2002, sp. zn. II. ÚS 586/02. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2009, sp. zn. 3 Ans 1/2009. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2010, č. j. 5 Ans 5/2009-139.

³ VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. Praha 2012, str. 464–465. JEMELKA, L. – PONDĚLÍČKOVÁ, K. – BOHADLO, D. *Správní řád: komentář*. 6. vyd. Praha 2019, str. 269. POTĚŠIL, L. – HEJČ, D. – RIGEL, F. – MAREK, D. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. Praha 2020, str. 264.

Obecná východiska

Nejprve se tedy budu v rámci tohoto článku zabývat obecnými ústavními východisky a základními zásadami, které mohou mít vliv na vyřizování podnětů k zahájení řízení z moci úřední. Při zkoumání postupů a limitů vyřizování podnětu jakožto i náležitostí sdělení dle § 42 SprŘ je nutno vyjít ze základních východisek demokratického právního státu, která nám mohou být nápomocna při interpretaci kusého zákonného ustanovení. Byť se jedná o obecné principy, nelze podceňovat jejich význam. Jedná se o čl. 1 odst. 1 Ústavy, podle kterého je Česká republika svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Dále se jedná o čl. 2 odst. 3 Ústavy, dle něhož státní moc slouží všem občanům. Vladimír Sládeček uvádí, že přestože je dané pravidlo „třeba z hlediska ústavního spíše chápat jako poněkud nadsazenou proklamací, nepochybně nejde o prohlášení prázdné“.⁴ Dále se pak jedná o čl. 1 LZPS, dle kterého jsou lidé svobodní a rovní v důstojnosti i v právech, a čl. 2 odst. 1 LZPS stanovující, že stát je založen na demokratických hodnotách. Za demokratické hodnoty lze označit zákaz libovůle, zásadu předvídatelnosti, zásadu rovnosti a zachování lidské důstojnosti,⁵ ale také princip právní jistoty a princip proporcionality. Za další obecné východisko lze považovat tu skutečnost, že každá právní úprava i každá právní norma sleduje svůj účel. Právo není samoučelné a každá norma by měla být vykládána v souladu se svým smyslem a účelem. Nelze opominout ani zásadu zákonnosti zakotvenou v čl. 2 odst. 3 Ústavy nebo v čl. 2 odst. 2 LZPS, která je elementární pro výkon státní moci v celém jejím rozsahu. Naplnění zásady zákonnosti „vyžaduje, aby správní řád obsahoval alespoň minimální úpravu postupu správních orgánů předcházejícího samotnému správnímu řízení, ať již jde o řízení o žádosti či o řízení z moci úřední.“⁶

Ve vztahu k veřejné správě je nutné se dále v nejširším pojetí zabývat tím, jaké postavení veřejná správa ve státě zaujímá a jaké je její

poslání. Lukáš Potěšil, který se zabývá vzájemným vztahem veřejné správy a jejích adresátů, staví adresáty do role klientů a nikoli poddaných, když tito klienti se na veřejnou správu „obracejí se svými záležitostmi, vyžadují dobré vysvětlení jejich rozličných životních situací a očekávají, že jim veřejná správa bude poskytována jako služba“.⁷ Na výkon správy jako služby veřejnosti poukazuje také Vladimír Sládeček, který uvádí, že „výkon správy by měl být především službou veřejnosti (§ 4 spr. řádu), a nikoli přehliživým jednáním (nadřazené) ‚vrchností‘ vůči občanům“.⁸ Také Soňa Skulová uvádí, že „prosazování pojetí a výkonu veřejné správy jako služby je organickou součástí reformních procesů ve veřejné správě, jak probíhají v moderních právních státech již několik desetiletí a jak se k nim Česká republika rovněž připojila“.⁹ V tomto pojetí veřejné správy hrají významnou roli pojmy, jako je důvěra občana v postup správního orgánu, transparentnost postupů správního orgánu či zásady dobré správy.

Pojem dobrá správa lze definovat následovně: „Je zřejmé, že jde o neformální zásady kvalitního spravování věcí veřejných, které vycházejí z ústavních zásad, z obecných právních principů, z morálních pravidel i z legitimních společenských očekávání. Dobrá správa tedy označuje takový postup úřadu, který je nejen v souladu se zákonem, ale zároveň mu nelze vytknout svévoli, účelovost, vyhýbavost, neefektivnost, liknavost a jiné nežádoucí znaky.“¹⁰ Na významu tedy nabývá pojem dobrá správa, a to s ohledem na postupné moderní vnímání veřejné správy. „Kategorie principů dobré správy (...) slouží jako kategorie pořadací – shrnuje principy, které jsou určující pro výkon moderní správy demokratického právního státu.“¹¹ Správní orgány by měly jednat v souladu se zásadami dobré správy.¹² Za jednání veřejné správy v souladu s principy dobré správy lze označit jednání „správy jako efektivní, důvěryhodné a obecně kultivované veřejné služby“.¹³ Veřejný ochránce práv mezi principy dobré správy řadí také vstřícnost, jež obsahuje povinnost

⁴ SLÁDEČEK, V. *Úprava jednání zaměstnanců veřejné správy s fyzickými a právními osobami*. In HRABCOVÁ, Dana (ed.) *Moderní veřejná správa a ombudsman: sborník příspěvků přednesených na vědecké konferenci*. Brno 2005, str. 19.

⁵ Lze odkázat např. na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6A 25/2002-42, které se zabývalo správním uvážením a které v obrysech stanovilo meze demokratického právního státu.

⁶ VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. Praha 2012, str. 463.

⁷ SKULOVÁ, S. – POTĚŠIL, L. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě - jejich systém a efektivnost*. Praha 2017, str. 9.

⁸ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 4. vyd. Praha 2013, str. 409.

⁹ SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. 4. vyd. Plzeň 2020, str. 76.

¹⁰ Principy dobré správy – Veřejný ochránce práv [online]. 5. 8. 2020. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/principy-dobre-spravy/>>.

¹¹ LANGÁŠEK, T. *Principy dobré správy po přijetí nového správního řádu*. *Správní právo*, 2008, č. 4–5, str. 243.

¹² Viz např. Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy (2007) 7 o dobré veřejné správě.

¹³ HENDRYCH, D. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha 2016, str. 430.

veřejné správy, která „všem sdělením věnuje náležitou pozornost a na všechna podání řádně odpovídá, s výjimkou podání anonymních a opakujících se“.¹⁴ Výše uvedené by se mělo vztahovat na veřejnou správu jako celek a na všechny její postupy, vč. postupů před zahájením řízení.

Na postup správních orgánů před zahájením správního řízení dopadají také základní zásady činnosti správních orgánů stanovené v § 2 až 8 SprŘ. Jedná se zejm. o zásadu zákonnosti, která „vyžaduje, aby správní řád obsahoval alespoň minimální úpravu postupu správních orgánů předcházejícího samotnému správnímu řízení, ať již jde o řízení o žádosti či o řízení z moci úřední“,¹⁵ a dále o zásadu legitimního očekávání (předvídatelnosti), charakteristiku veřejné správy jako služby veřejnosti, zásadu rychlosti a zásadu spolupráce správních orgánů v zájmu dobré správy.¹⁶

Sdělení dle § 42 SprŘ

Formální a obsahové náležitosti

Dle § 42 SprŘ má osoba, která podnět podala, za podmínky, že o to požádá, právo na to, aby byla vyrozuměna o tom, jak bylo s podnětem naloženo. Z logiky věci tuto povinnost správní orgán může splnit pouze v případě, že nepůjde o anonymní podnět a správnímu orgánu budou sděleny identifikační údaje, aby vyrozumění o vyřízení podnětu mohlo být adresováno.¹⁷ K formě nebo obsahovým náležitostem tohoto sdělení SprŘ mlčí.

Z odborné literatury lze vyčíst některé požadavky kladené na sdělení dle § 42 SprŘ. Dle Josefa Vedrala „musí jít o sdělení zpravidla písemné (obecná zásada písemnosti je stanovena v § 15 odst. 1, na který odkazuje i § 154 uvozující část čtvrtou) adresované tomu, kdo podnět učinil“.¹⁸ Dle komentáře vydaného Lubošem Jemelkou a kolektivem „z něj musí být patrné, kdo jej učinil (který správní orgán a která úřední osoba), vůči komu a v jaké věci. Dále z něj musí být patrné, jestli vedl podnět k zahájení správního řízení nebo nikoli, a toto sdělení musí být podepsáno a datováno (datum dokládá rovněž

splnění zákonné lhůty pro zaslání tohoto sdělení)“.¹⁹

Další požadavky, zejm. na odůvodnění sdělení, zákon nestanoví. Judikatura se náležitostí odůvodnění sdělení dle § 42 SprŘ zabývala a Krajský soud v Ostravě ve svém rozsudku ze dne 21. 2. 2017, č. j. 22 A 91/2019-34 dovedl následující: „Právo podatele podnětu na informaci o tom, jak bylo naloženo s jeho podnětem, se totiž vyčerpává sdělením, že řízení bylo zahájeno nebo že nebyly shledány důvody pro zahájení řízení. Na další podrobnosti o průběhu zahájeného řízení již z titulu podaného podnětu nárok nemá.“ Rozsudek byl následně potvrzen také rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2018, č. j. 3 As 83/2017-53, kterým byla zamítnuta kasační stížnost, a taktéž usnesením Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 2136/18. Nejvyšší správní soud k argumentaci doplnil, že § 42 SprŘ požadavek na odůvodnění nestanovuje, na rozdíl od speciálního případu § 94 odst. 1 SprŘ, který upravuje vyřizování podnětu k přezkumnému řízení vč. požadavku na uvedení důvodů.²⁰

Naproti tomu však Veřejný ochránce práv uzavírá, že „se zohledněním principů dobré správy, zejména principu přesvědčivosti a otevřenosti, mám za to, že by sdělení mělo obsahovat odůvodnění v takovém rozsahu, aby v podateli podnětu nevzbuzovalo důvodné podezření na nečinnost Úřadu, příp. na svévolné uplatnění správního uvážení“.²¹ I Nejvyšší správní soud uzavřel, že nelze na sdělení dle § 42 SprŘ klást stejné požadavky jako na odůvodnění rozhodnutí, ale ve vztahu k šetření podnětu uvedl: „Žalovaný podnět řádně prošetřil, vyžádal si potřebné podklady a svůj postup rámcově popsal v oznámení.“²²

Ve světle výše uvedených obecných východisek, principů dobré správy a zásad demokratického právního státu, jakož i ze základních zásad činnosti správních orgánů dle § 2 až § 8 SprŘ lze však dle mého poukázat také na další náležitosti, které by mělo odůvodnění sdělení dle § 42 SprŘ obsahovat. Měla by být veřejná správa vstřícná, transparentní, měla by být pojímána jako služba veřejnosti, na kterou se občané obracejí s očekáváním vyřízení svých záležitostí a s očekáváním dobrého

¹⁴ Principy dobré správy – Veřejný ochránce práv [online]. 5. 8. 2020. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/principy-dobre-spravy/>>.

¹⁵ VEDRAL, c. d., str. 463.

¹⁶ Ust. § 2 odst. 4 SprŘ, § 4 odst. 1 SprŘ, § 6 SprŘ, § 8 odst. 2 SprŘ.

¹⁷ VEDRAL, c. d., str. 466. Shodně také JEMELKA – PONDĚLÍČKOVÁ – BOHADLO, c. d., str. 269.

¹⁸ VEDRAL, c. d., str. 466.

¹⁹ JEMELKA – PONDĚLÍČKOVÁ – BOHADLO, c. d., str. 269.

²⁰ Rozsudek NSS ze dne 19. 4. 2018, č. j. 3 As 83/2017-53.

²¹ Zpráva o šetření – Veřejný ochránce práv ze dne 11. 9. 2013, sp. zn. 4913/2012/VOP [online]. 5. 8. 2020. Dostupné na <<http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/446>>.

²² Rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 As 285/2016-86.

vysvětlení, a nemá-li působit povýšeným dojmem, pak se nelze spokojit se sdělením, ve kterém bude správní orgán pouze konstatovat, že neshledal důvody k zahájení správního řízení. Je legitimní očekávat od správního orgánu, že se podnětem bude relevantně zabývat a řádně na něj reagovat. Odůvodnění sdělení lze tedy shledat za vhodné a vstřícné k adresátům veřejné správy. Tento závěr samozřejmě neplatí bezvýjimečně. Výjimkou jsou jistě opakující se a neodůvodněné podněty, kdy jde o situaci zjevného zneužití práva. Správní orgán by se v rámci sdělení měl vypořádat s informacemi a skutečnostmi uváděnými v podnětu. Tento závěr je nutno opět korigovat konkrétními okolnostmi případu, relevantností sdělených informací a účelem podnětu. Není jistě cílem, aby správní orgány měly povinnost zabývat se každou informací v podnětu, která je nepodstatná. Cílem jistě není zahltit veřejnou správu požadavky na detailní vyřizování podnětů, což by vedlo ke snížení efektivity a rychlosti veřejné správy. Je také zřejmé, že rozsah a zpracovanost odůvodnění nebude dosahovat takové kvality jako odůvodnění rozhodnutí dle § 68 odst. 3 SprŘ. Rámcové vypořádání s podstatnými informacemi by však sdělení dle § 42 SprŘ obsahovat mělo, byť to SprŘ výslovně nezakotvuje. Nicméně je nutno podotknout, že svou formou je sdělení správního orgánu úkonem dle části čtvrté SprŘ.²³ Dle § 154 SprŘ se v případě úkonů dle části čtvrté SprŘ přiměřeně použijí i další ustanovení SprŘ (vyjma vyjmenovaných ustanovení, která se užijí obdobně), pokud jsou přitom potřebná. Za této situace lze dovodit, že lze užít jakékoli ustanovení SprŘ, tedy i ustanovení o náležitostech odůvodnění rozhodnutí dle § 68 odst. 3 SprŘ, avšak vždy je nutno přihlídnout k povaze úkonu a potřebnosti užití daného ustanovení. Dle Soni Skulové musí být „tzv. jiné správní úkony také přiměřeně odůvodněny“ a mělo by být „sehnatelné, jaké důvody vedly k tomu kterému obsahu vydaného vyjádření“.²⁴ K tomuto závěru se i ve vztahu ke sdělení o vyřízení podnětu přikláním a domnívám se, že i sdělení o vyřízení podnětu by mělo odůvodnění obsahovat, avšak s ohledem na povahu daného úkonu postačí odůvodnění stručnější, jak bylo rozvedeno výše.

Lze se domnívat, že podnět využívají zejména osoby, kterých se daná záležitost

určitým způsobem dotýká, např. se podnětem snaží upozornit na pochybení či protiprávní jednání jiných osob, přičemž jim zákon nedává jiný nástroj, který by mohly využít a se kterým by bylo spojeno právo na zahájení správního řízení. Dle mého názoru lze tedy konstruovat existenci dvou skupin osob, a to osob, které by v zahájeném správním řízení měly postavení účastníků řízení, a osob, které by toto postavení neměly. Již v minulosti se Nejvyšší správní soud zabýval situacemi, kdy je některý institut spojen s ochranou veřejného zájmu, ale určitým osobám z něj mohou vznikat subjektivní práva. Jedná se o institut veřejně přístupné účelové komunikace. Zde Nejvyšší správní soud dovodil, že „i kdyby ovšem samotná možnost obecného užívání veřejné cesty, která je otevřena každému potenciálnímu uživateli, subjektivním právem nebyla, musí podle názoru Nejvyššího správního soudu existovat veřejné subjektivní právo těch, kteří veřejnou cestu pravidelně užívají právě z naléhavé komunikační potřeby“.²⁵ Domnívám se, že i v případě zahajování řízení ex offio by byla vhodná obdobná úvaha o tom, že být správní řízení z moci úřední slouží prvořadě k ochraně veřejného zájmu, a tedy neexistuje samo o sobě veřejné subjektivní právo kohokoli na zahájení řízení z moci úřední, může zde existovat „privilegovaná“ skupina osob, která by v zahájeném správním řízení měla postavení účastníka řízení, a v zahájeném správním řízení by jí náležela veřejná subjektivní práva. Z tohoto důvodu by této skupině osob bylo účelné právě i pro fázi před zahájením řízení přiznat nějaká procesní práva či by této skupině osob mohlo náležet přímo veřejné subjektivní právo na zahájení řízení. Současně s tím by pro uplatňování práv této skupiny osob bylo potřebné, aby sdělení správního orgánu o vyřízení podnětu vždy obsahovalo odůvodnění. Osobně velmi kvituji postup šestého senátu Nejvyššího správního soudu, který otázku možné existence veřejného subjektivního práva alespoň některých osob na zahájení správního řízení z moci úřední nastolil, přičemž věc postoupil rozšířenému senátu.²⁶

Možnosti obrany

Jak již bylo řečeno, svou formou není sdělení správního orgánu rozhodnutím ani usnesením, ale úkonem dle části čtvrté SprŘ, a proto

²³ Rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 As 285/2016-86.

²⁴ SKULOVÁ, c. d., str. 370.

²⁵ Rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007-128.

²⁶ Usnesení NSS ze dne 10. 12. 2019, č. j. 6 As 108/2019-28.

se proti němu nelze odvolat. SprŘ proti sdělení správního orgánu o vyřízení podnětu neumožňuje ani žádný jiný specifický druh obrany.

Sdělení není rozhodnutím, a proto je ze své podstaty vyloučena žaloba proti správnímu rozhodnutí. I v případě, že by judikaturou byla pro určitou skupinu osob shledána existence veřejného subjektivního práva na zahájení řízení, za vhodný způsob obrany proti sdělení o nezahájení správního řízení považují spíše podání žaloby proti nezákonnému zásahu a nikoli proti rozhodnutí. Tento závěr činím i s přihlédnutím k materiálnímu pojmání rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť mám za to, že samotným sdělením o nezahájení správního řízení se práva nebo povinnosti nezakládají, nemění, neruší ani se závazně neurčují. Sdělením o nezahájení řízení by mohlo být případně pouze zasaženo do veřejného subjektivního práva osoby podatele, pokud by existence tohoto práva byla v konkrétním případě shledána.

Stejně tak judikatura dospěla k závěru, že ani žalobou proti nečinnosti se nelze domáhat vydání rozhodnutí v případě, kdy lze správní řízení zahájit výlučně z moci úřední.²⁷ Stejně tak Nejvyšší správní soud shledal, že ochrany se nelze domáhat ani žalobou proti nezákonnému zásahu.²⁸ Obecně je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu vyloučena.²⁹ Pouze v případě, že by některý z úkonů správního orgánu při šetření podnětu zasáhl do práv oznamovatele, mohl by být tento úkon nezákonným zásahem ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s.³⁰

Judikaturou je připuštěna možnost podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením spočívajícím v nezahájení správního řízení z moci úřední, avšak pouze ve výjimečných situacích. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 5. 2019, č. j. 2 As 199/2018-37, konstatoval: „Pokud je zákonem stanoveno, že v určité věci správní orgán zahájí správní řízení z úřední

povinnosti (případně jiný postup podobné povahy), jsou-li splněny zákonné podmínky, může být za určitých okolností nezahájení takového řízení nezákonným zásahem (§ 82 s. ř. s.). Bude tomu tak tehdy, má-li být v řízení, jež má být takto zahájeno, rozhodováno o subjektivních právech nebo povinnostech jednotlivce. Jednotlivec má subjektivní veřejné právo, aby řízení, v němž má být rozhodnuto o jeho subjektivních právech nebo povinnostech (veřejných, ale i soukromých), byla zahájena tehdy, jsou-li pro to splněny zákonem stanovené podmínky. Pokud má správní orgán prostor pro správní uvážení, zda i za splnění ‚vstupních‘ (nutných) zákonných podmínek správní řízení zahájit, anebo nikoli, může být správním soudem kontrolováno pouze to, zda správní orgán při úvaze o zahájení, anebo nezahájení řízení dodržel limity správního uvážení.“³¹ Jak již bylo řečeno, jedná se o výjimečné situace, kdy správní orgán nezahájí správní řízení přesto, že byly naplněny zákonem stanovené podmínky pro jeho zahájení nebo správní orgán nedodržel limity správního uvážení. Současně však musí být nezahájením správního řízení z moci úřední zasaženo do subjektivních práv jednotlivce a ten musí namítat existenci a porušení jeho práv.³²

Otázkou však zůstává, jestli samotné šetření podnětu a sdělení správního orgánu o jeho vyřízení může zasáhnout do práv podatele. Podmínky nezákonného zásahu byly judikaturou shrnuty v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65.³³ Tyto podmínky musí být naplněny kumulativně. V případě nesplnění byl jen jedině podmínky nelze hovořit o úkonu, který by naplňoval definici nezákonného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s.³⁴ Výše uvedeným se zabýval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 As 285/2016-86, ve kterém sice připustil, že i sdělení o výsledku šetření může být úkonem, který lze považovat za nezákonný zásah, ale pouze za

²⁷ Rozsudek NSS ze dne 8. 7. 2009, sp. zn. 3 Ans 1/2009.

²⁸ Rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2017, sp. zn. 4 As 117/2017.

²⁹ Viz také VEDRAL, c. d., str. 464.

³⁰ Rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 As 285/2016-86, rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2011, č. j. 5 Aps 4/2001-326, nebo rozsudek NSS ze dne 16. 1. 2014, č. j. 1 Ans 12/2013-82.

³¹ Jednalo se o speciální právní úpravu zahajování řízení z moci úřední, a to dle § 17 odst. 2 písm. d) zákona č. 133/2000 Sb., zákon o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ze kterého vyplývá, že změna rodného čísla se provede v případě, kdy došlo ke změně pohlaví. Bylo tedy dovozeno veřejné subjektivní právo osoby, aby rodné číslo v evidenci bylo v souladu se skutečností a v případě změny těchto skutečností má osoba právo na změnu rodného čísla.

³² V nálezu ÚS ze dne 7. 1. 2020, sp. zn. III. ÚS 389/19, Ústavní soud stěžovatelce vytkl práve tu skutečnost, že „po celou dobu řízení před správními soudy, ale ani v ústavní stížnosti, existenci svých subjektivních práv (ať již veřejných nebo soukromých), která by tak mohla být postupem správního orgánu zasažena, nenamítala, nadto, když se domáhala vydání správního rozhodnutí, kterým by jí správní orgán nevyhověl a odstranění stavby nenařídil.“

³³ Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka) a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování „zásahu“ (6. podmínka).

³⁴ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

podmínky, že zasahuje do práv oznamovatele. Dle tohoto rozsudku je nutno se vypořádat s tím „zda tímto šetřením a oznámením mohly být stěžovatelky přímo zkráceny na svých právech a zda tento zásah byl zaměřen přímo vůči nim. O tom rozsudek krajského soudu mlčí a obecný poukaz na „dobrou správu“ není dostatečným podkladem pro závěr, že takové podmínky vůči stěžovatelkám byly splněny.“

Další otázkou je, zda by zásah do práv oznamovatele mohl spočívat v porušení zásady rovnosti a předvídatelnosti vyplývající z ústavního pořádku. Touto otázkou se zabýval Krajský soud v Brně k námitce žalobce, že bylo porušeno právo na rovný přístup před zákonem při prošetřování podnětu.³⁵ Nicméně v tomto případě by rozdílný přístup musel být dostatečně tvrzen a doložen, tj. muselo by být tvrzeno konkrétní srovnání případů, ve kterých bylo rozdílně postupováno při vyřizování podnětu. Jak uzavřel Krajský soud v Brně, muselo by být tvrzeno „v čem konkrétně (tj. v jakém konkrétním jednání přičitatelném žalovanému) by měl zásah směřující vůči žalobcům spočívat, o jaké konkrétní případy z praxe žalovaného (z nichž by bylo patrné namítané rozlišování v posuzování podnětů) by se mělo jednat, jakým konkrétním způsobem měl být takto tvrzený zásah zaměřen přímo vůči žalobcům a v čem konkrétně je měl tento postup krátit na jejich právech“. Vyhovění těmto požadavkům na konkretizaci lze označit za nanejvýš obtížnou cestu, kterou se osoba podatele může vydat.

Jedním z nástrojů kontroly veřejné správy je také instituce Veřejného ochránce práv, zřízená zákonem o Veřejném ochránci práv.³⁶ Veřejný ochránce práv napomáhá dodržování principů dobré správy³⁷ a věcí se „začne zabývat zpravidla tehdy, když není k dispozici jiný, účinný (obranný) právní prostředek, a svými přímo nevynutitelnými doporučeními iniciuje nápravu“,³⁸ a to právě i v situacích, kdy není možné využít soudní kontroly.³⁹ S ohledem na vyloučení soudního přezkumu se pro případ přezkoumání sdělení dle § 42 SprŘ instituce Veřejného ochránce práv jeví jako nejvhodnější, a to již s ohledem na citovanou Zprávu o šetření Veřejného

ochránce práv a jeho stanovisko k požadavku odůvodnění sdělení o vyřízení podnětu.⁴⁰ Veřejný ochránce práv by tak mohl jednotně pro všechny správní orgány doporučit, aby v zájmu dobré správy byla sdělení odůvodňována, a tento svůj názor by mohl prezentovat v rámci souhrnné zprávy o své činnosti. Lze také uvažovat o využití oprávnění Veřejného ochránce práv doporučit vydání, změnu nebo zrušení právního nebo vnitřního předpisu dle § 22 zákona o Veřejném ochránci práv, a to například změnu § 42 SprŘ ve smyslu povinnosti uvést důvody pro nezahájení správního řízení tak, jak je nyní stanoveno u podnětu k zahájení přezkumného řízení dle § 94 odst. 1 SprŘ.

Uvažovat by šlo také o využití kontroly ze strany nadřízeného správního orgánu, pokud by tento shledal vhodnost odůvodňování sdělení o vyřízení podnětu. V rámci této vnitřní kontroly by nadřízený správní orgán mohl hodnotit „také hlediska mimoprávní (správnost, účelnost, hospodárnost atp.)“.⁴¹ Provedení kontroly by však osoba mohla opět pouze iniciovat formou podnětu a na provedení kontroly v rámci služebního dohledu vykonávaného nadřízeným správním orgánem není právní nárok. Lze také uvažovat o vydání metodické pomůcky nebo metodického pokynu, kterým by bylo dáno doporučení či pokyn sdělení o vyřízení podnětu alespoň rámcově odůvodňovat. V současné době existuje např. metodická pomůcka pro obce týkající se podání ve veřejné správě vydaná Ministerstvem vnitra – Odborem dozoru a kontroly veřejné správy.⁴² Tato metodická pomůcka obecně doporučuje vyzoumávat podatele o vyřízení podnětu i v případě, kdy o to nepožádal, avšak o vhodnosti sdělení odůvodňovat se nezmiňuje.

Pro úplnost lze poznamenat, že do práv podatele může být zasaženo i ze strany zákonodárce. Ústavní soud svým nálezením ze dne 30. 10. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 7/19, zrušil § 259 zákona o zadávání veřejných zakázek,⁴³ kterým byla stanovena poplatková povinnost za podání podnětu k zahájení správního řízení z moci úřední. Ústavní soud konstatoval následující: „Nejednoznačnost toho, jakou okolností se ÚOHS může (či dokonce musí)

³⁵ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. 6. 2018, č. j. 30 A 118/2015-242.

³⁶ Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, v platném znění (dále jen „zákon o Veřejném ochránci práv“).

³⁷ JEMELKA – PONDĚLÍČKOVÁ – BOHADLO, c. d., str. 59.

³⁸ SLÁDEČEK, c. d., str. 407.

³⁹ SLÁDEČEK, c. d., str. 409.

⁴⁰ Viz poznámka č. 21.

⁴¹ SLÁDEČEK, c. d., str. 237.

⁴² Metodická pomůcka pro obce – Podání ve veřejné správě z roku 2010, aktualizovaná k 1. 1. 2014 [online]. 14. 2. 2021. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>>.

⁴³ Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zadávání veřejných zakázek“).

zabývat, proto naráží na požadavky předvídatelnosti a bezrozpornosti práva a zákazu libovůle, plynoucí ze zásady právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy. ÚOHS v případě nezaplacení poplatku podle § 259 odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek na jedné straně nesmí podnět vyřizovat, na straně druhé má podle § 249 zákona o zadávání veřejných zakázek povinnost zabývat se i jeho obsahem, jestliže by z něj mohly vyplynout skutečnosti vedoucí k zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele. Ten, kdo podal podnět, tak fakticky platí poplatek za to, aby ÚOHS navzdory uvedené nejednoznačnosti obsahu § 259 odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek dostal své zákonné povinnosti zabývat se všemi rozhodnými okolnostmi, tedy aby na straně státu nevznikl neústavní stav, kdy zákon po ÚOHS vyžaduje (a současně) i zakazuje určitý postup. Protiplněním za poplatek je tak vlastně jistota, že ÚOHS bude postupovat v souladu se svými ústavními a zákonnými povinnostmi, což ovšem v právním státě musí být dáno vždy.“ V daném případě byla tedy prostředkem ochrany práv podatele ústavní stížnost.

Nečinnost správního orgánu

Doposud se článek zaměřoval na situace, kdy správní orgán v souladu s § 42 SprŘ sdělí, jak bylo s podnětem naloženo, a na souvislosti s tím spojené. Je však možné, že správní orgán na podnět nebude reagovat vůbec, byť tuto povinnost dle § 42 SprŘ má. Mohou být v tomto případě dotčena práva osoby podávající podnět?

Zásada rychlosti se uplatní na veškerou činnost veřejné správy, tj. i na činnost správních orgánů před zahájením řízení.⁴⁴ K závěru, že se daná zásada uplatní také při vyřizování podnětu a vyznávání osob, jak bylo s jejich podněty naloženo, lze dospět výkladem § 154 SprŘ ve spojení s § 6 odst. 1 SprŘ, neboť sdělení dle § 42 SprŘ je úkonem dle části čtvrté SprŘ, při němž se postupuje také dle části první (§ 1 až § 8). Konkrétní odraz zásada rychlosti nalézá v § 42 SprŘ, který pro vyznávání osoby podávající podnět stanovuje lhůtu 30 dnů, přičemž tato lhůta počíná běžet

okamžikem, kdy správní orgán podnět obdrží. Pokud tak v zákonem stanovené lhůtě neučiní, lze konstatovat, že je správní orgán nečinný. K možnosti uplatnění ochrany proti nečinnosti lze dospět z následujících důvodů. Předně na § 80 SprŘ odkazuje právě § 6 odst. 1 SprŘ, který se aplikuje také v případě sdělení dle § 42 SprŘ. Dále dle § 154 SprŘ se v případě úkonů dle části čtvrté SprŘ přiměřeně použije i další ustanovení tohoto zákona, pokud jsou přitom potřebná. „Příkladem přiměřeného užití může být § 80 pro poskytnutí ochrany před nečinností (ta se uplatní i s ohledem na § 6 odst. 1).“⁴⁵

V případě nevydání sdělení dle § 42 SprŘ, tedy v případě, že správní orgán nedodrží lhůtu zde stanovenou, se osoba podávající podnět může domáhat ochrany před nečinností a přijetí opatření proti nečinnosti,⁴⁶ přičemž „se může v rámci správní ochrany proti nečinnosti domáhat jen toho, aby správní orgán ve stanovené lhůtě konal, nikoliv toho, jakým způsobem má být jeho podnět konkrétně vyřízen“.^{47, 48}

Druhou rovinnou ochrany, která by mohla být podateli poskytnuta, je ochrana poskytovaná správním soudnictvím. I zde je nutné si klást základní otázku, zda podateli svědčí nějaké subjektivní právo, do kterého by mohlo být ze strany správního orgánu zasazeno. V případě nečinnosti správního orgánu již subjektivní právo podatele dovozovat lze, když dle judikatury platí následující: „Ustanovení § 42 věty druhé s. ř. zakládá podateli podnětu veřejné subjektivní právo na sdělení, jak bylo s jeho podnětem naloženo (pokud o toto sdělení požádá).“⁴⁹

Žaloba proti nečinnosti je vyloučena, neboť žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu se lze dle § 79 odst. 1 s. ř. s. domáhat pouze toho, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Naproti tomu však bylo dovozeno, že v případě, kdy správní orgán nevyrozumí osobu podatele o tom, jak bylo s podnětem naloženo, se jedná o nezákonný zásah.⁵⁰ Nadto bylo dovozeno, že za vyřízení podnětu je možné považovat pouze sdělení, zda bylo či nebylo zahájeno řízení z moci úřední. V případě sdělení, že podnět

⁴⁴ Zásada rychlosti je zakotvena v čl. 38 odst. 2 Listiny (Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky). Jedná se také o jeden z principů dobré správy a o základní zásadu činnosti veřejné správy zakotvenou v § 6 odst. 1 SprŘ.

⁴⁵ JEMELKA – PONDĚLÍČKOVÁ – BOHADLO, c. d., str. 824.

⁴⁶ Na danou otázku však neexistuje jednotná odpověď, když např. Krajský soud v Ostravě ve svém rozsudku ze dne 21. 2. 2017, č. j. 22 A 91/2019-34 dovozil, že s ohledem na § 154 SprŘ se právní úprava ochrany před nečinností neuzije.

⁴⁷ Rozsudek NSS ze dne 8. 7. 2009, sp. zn. 3 Ans 1/2009.

⁴⁸ Více k opatření proti nečinnosti v případě nezahájení správního řízení viz VEČEŘOVÁ, S. Opatření proti nečinnosti v případě nezahájení správního řízení z moci úřední. *Správní právo*, 2020, č. 3, str. 137–148.

⁴⁹ Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 21. 2. 2017, č. j. 22 A 91/2019-34.

⁵⁰ Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 21. 2. 2017, č. j. 22 A 91/2019-34.

byl postoupen příslušnému správnímu orgánu, má podatel právo na to, aby správní orgán, kterému byl podnět postoupen, podatele informoval o vyřízení podnětu také z jeho strany. V opačném případě by se ze strany správního orgánu, kterému byl podnět postoupen, jednalo o nezákonný zásah. S tímto závěrem judikatury lze souhlasit, neboť postoupení podnětu nelze považovat za jeho „konečné“ vyřízení.

Závěr

Zákon se obecně, odhlédnuto od speciálních úprav podnětů, přijímáním a vyřizováním podnětů zabývá toliko v § 42 SprŘ. Je stanovena pouze povinnost správních orgánů podnět přijmout a osobu, která podnět podala a která o to výslovně požádala, vyrozumět o tom, jak bylo s podnětem naloženo. Zákon požadavky na odůvodnění sdělení dle § 42 SprŘ neklade a judikaturou bylo dovozeno, že žádné odůvodnění obsahovat nemusí. Neodůvodněné sdělení tedy nelze považovat za nezákonné.

Vedle zákonných požadavků lze však na sdělení dle § 42 SprŘ a jeho odůvodnění pohlednout optikou demokratických hodnot a principů dobré správy, kterými se vyznačují moderní právní státy. Sdělení dle § 42 SprŘ by tedy v souladu s postuláty demokratického právního státu mělo naplňovat požadavek úcty k právům a svobodám člověka a občana, vstřícnosti veřejné správy, požadavek výkonu veřejné právy jako služby veřejnosti, požadavek rovnosti a nestrannosti a zákaz libovůle. S odkazem na principy dobré správy by veřejná správa měla být službou veřejnosti, která je důvěryhodná, která se zajímá a s respektem vyřizuje věci osob, které se na ni obracejí. V souladu s výše uvedeným by tedy sdělení dle § 42 SprŘ mělo obsahovat alespoň stručné odůvodnění, v rámci kterého se správní orgán rámcově vypořádá se základními a podstatnými body podnětu. Tento postup ovšem nemůže být v rozporu se zásadou rychlosti a efektivnosti veřejné správy a na odůvodnění sdělení dle § 42 SprŘ jistě nelze klást srovnatelné požadavky jako na odůvodnění rozhodnutí. Stejně tak nelze požadovat, aby se správní orgán vypořádal s každou informací uvedenou v podnětu. Pouhé konstatování o nezahájení správního řízení bez jakéhokoli odůvodnění však může osoba podatele pocítovat jako „odbytí její věci“, což nepřispívá k důvěryhodnosti veřejné správy.

Nelze uzavřít, že pouze samotným šetřením a vyřízením podnětu by bez dalšího

mohlo být zasaženo do práv podatele. Za právo osoby podávající podnět, do kterého by mohlo být ze strany správního orgánu zasaženo, nelze považovat obecně právo každého na dobrou správu. Pokud správní orgán sdělení neodůvodní, nečiní tak protiprávně a nejedná se o nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., neboť neodůvodněné sdělení nezasahuje do práv, kterým by mohla být poskytnuta soudní ochrana. Tento závěr je podporován také judikaturou. Možností zůstává se v tomto případě obrátit na veřejného ochránce práv, který ve své zprávě uvedl, že sdělení dle § 42 SprŘ má obsahovat odůvodnění, dle kterého bude zřejmé, že správní orgán v rámci svého volného uvážení koná. Také pouhé nezahájení správního řízení na základě podnětu nelze považovat dle judikatury za nezákonný zásah či nečinnost správního orgánu, neboť osobě podatele nenáleží veřejné subjektivní právo na zahájení řízení z moci úřední. Pouze ve výjimečných případech může být nezahájení řízení z moci úřední na základě podnětu považováno za nezákonný zásah, a to v případě správního řízení, v němž má být rozhodnuto o subjektivních právech nebo povinnostech podatele a pro jehož zahájení zákon stanovuje podmínky, které byly v daném případě naplněny.

S výše uvedenými závěry judikatury převzatými z velké části doktrínou se osobně neztotožňuji a k obecnému závěru, že neexistuje veřejné subjektivní právo na zahájení řízení, se nekloním. S tím pak úzce souvisí důsledek, že ani sdělení o vyřízení podnětu nemusí obsahovat jakékoli odůvodnění a judikaturou je tento závěr aprobován. Dle mého názoru se jedná o velmi formální náhled na věc, který nezohledňuje mnoho aspektů. V obecné rovině se domnívám, že by měla být tendence k modernizaci veřejné správy, která s sebou nese otevřenost vůči adresátům, schopnost správních orgánů si svůj postup obhájit a odůvodnit jej tak, že adresáti mohou důvěřovat tomuto postupu, který budou považovat nejen za souladný se zákonem, ale také za postup správný a vstřícný. Jedině tak mohou důvěřovat i výkonu veřejné správy obecně. Je to právě lid, který je zdrojem veškeré moci, a výkon veřejné správy se má k těmto lidem vrátit jako služba, má práve jim sloužit a má být projevem úcty k jejich právům. Čistě formalistický výkon povinnosti sdělit výsledek šetření a vyřízení podnětu ze své povahy nemůže tyto požadavky naplnit. Výkon veřejné správy by tedy měl být transparentnější a neměl by se dít „za zavřenými dveřmi“. V konkrétní rovině se lze bavit o případech, kdy se

možnost přezkumu nezahájení správního řízení jeví jako vhodná a judikatura, byť v minimální míře a pro specifické výjimky, tyto možnosti přezkumu hledá. Jedná se zejména o skupinu osob, které by v zahájeném správním řízení měly postavení účastníků řízení a správní řízení je způsobem a jedinou relevantní možností pro uplatňování jejich práv a oprávněných zájmů. Za zlomové rozhodnutí bude nutno považovat rozhodnutí rozšířeného senátu, který má k této otázce vyslovit sjednocující názor. Pro výkon případných práv na přezkum nezahájení správního řízení je nezbytným předpokladem, aby sdělení o nezahájení správního řízení bylo řádně odůvodněno a bylo možné přezkoumávat postup správního orgánu. Možnost přezkumu postupu veřejné správy při nezahájení správního řízení ve vztahu k osobám, které by v zahájeném správním řízení uplatňovaly svá práva a oprávněné zájmy, považuji za krok správným směrem, vedoucí právě k transparentnosti výkonu veřejné správy a její otevřenosti vůči adresátům a v konečném důsledku také k jejímu zkvalitnění. Odůvodnění sdělení je také předpokladem pro kontrolu výkonu veřejné správy, zda nezneužívá správní uvážení a zda je naplňována zásada předvídatelnosti při rozhodování podnětu ve stejných či obdobných případech. V neposlední řadě je odůvodnění sdělení předpokladem pro posouzení toho, zda správní orgán šetřením podnětu fakticky nenahrazuje dokazování, které by prováděl

v rámci zahájeného správního řízení za plného uplatňování práv účastníků.

S ohledem na tendenci judikatury vykládat ustanovení § 42 SprŘ striktně, přičemž judikatura nedovozuje žádné právo na odůvodnění sdělení, by bylo vhodné *de lege ferenda* zakotvit povinnost sdělení odůvodnit, a to tak, aby byl seznatelný alespoň rámcově postup správního orgánu při vyřízení podnětu. Za tímto účelem by mohla být sjednocena zákonná úprava s vyřízením podnětu k zahájení přezkumného řízení. Neshledávám relevantní důvod pro rozdíl mezi povinností odůvodnit vyřízení podnětu k zahájení přezkumného řízení dle § 94 odst. 1 SprŘ a neexistencí této povinnosti v případě podnětu k zahájení správního řízení dle § 42 SprŘ. Právě naopak, v případě nezahájení správního řízení daná osoba nemá žádné jiné prostředky pro uplatnění svých práv. Iniciativu k této změně SprŘ by mohlo představovat oprávnění Veřejného ochránce práv doporučit změnu zákona.

Naproti tomu nečinnost správního orgánu spočívající v nezaslání sdělení dle § 42 SprŘ podateli v zákonem stanovené lhůtě již za nezákonný zásah považovat lze. Podateli dle judikatury náleží veřejné subjektivní právo na sdělení. Do tohoto práva může být nečinností správního orgánu zasaženo. V tomto případě se lze domáhat soudní ochrany před nezákonným zásahem, když žaloba proti nečinnosti je z povahy sdělení dle § 42 SprŘ vyloučena.

Nová rozšířená nabídka ASPI pro rok 2021

Prolistujte katalog 2021
na info.aspi.cz