

Opatření proti nečinnosti v případě nezahájení správního řízení z moci úřední

Úvod

Jednou ze základních zásad činnosti správních orgánů je zásada rychlosti.¹⁾ Nejedná se o zásadu zakotvenou pouze v běžných zákonech, ale o zásadu zakotvenou na ústavní²⁾ i mezinárodní³⁾ úrovni. Zásada je správním orgánům bezesporu známou, nicméně ne vždy vlastní. Příspěvek se zabývá jedním z případů ochrany před nečinností správních orgánů, a to zákonnou úpravou ochrany před nečinností zakotvenou v § 80 odst. 2 SprŘ,⁴⁾ ze které vyplývá oprávnění nadřízeného správního orgánu učinit opatření proti nečinnosti v případě, že příslušný správní orgán nezahájí řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední.

S takto formulovaným oprávněním nadřízeného správního orgánu učinit opatření proti nečinnosti je spojena problematika aplikovatelnosti a faktické použitelnosti daného ustanovení. Jedná se zejména o následující problematické otázky dané oblasti: Je dána povinnost správního orgánu zahájit správní řízení z moci úřední, či se jedná pouze o právo? Jaké jsou možnosti osoby podávající podnět domoci se vydání opatření proti nečinnosti? Jakou formu a obsah má a může mít opatření proti nečinnosti v případě nezahájení správního řízení *ex offo*, tj. jakou povinnost lze správnímu orgánu opatřením uložit? A v neposlední řadě, jaká je zde možnost soudní ochrany tohoto typu nečinnosti? Cílem příspěvku je odpovědět na tyto mnou předestřené otázky. Při této snaze však mnohdy vyvstávají další otázky, které prozatím formuluji a na které se budu snažit odpovědět v budoucnu. Tyto možné odpovědi budu také dále podrobovat rozboru a kritice.

¹⁾ § 6 odst. 1 SprŘ: Správní orgán vyřizuje věci **bez zbytečných průtahů**. Nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80).

²⁾ Čl. 38 odst. 2 Listiny: Každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, **bez zbytečných průtahů** a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům.

³⁾ Např. čl. 6 odst. 1 Úmluvy: Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a **v přiměřené lhůtě** projednána...

⁴⁾ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „SprŘ“).

Rozhodným okamžikem pro počátek běhu 30denní lhůty je okamžik, kdy se správní orgán **dozvěděl** o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední. Opatření proti nečinnosti má primární souvislost s podnětem, na základě kterého se správní orgán může dozvědět o skutečnostech vedoucích k zahájení správního řízení, nicméně rozhodný okamžik počátku běhu lhůty nastane až prošetřením tohoto podnětu, a nikoli již jeho samotným podáním.⁵⁾

Opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 2 SprŘ je možné přijmout ve vztahu ke kterémukoli řízení z moci úřední, tj. i k řízení o prohlášení nicotnosti,⁶⁾ přezkumnému řízení⁷⁾ nebo k řízení o obnově řízení z moci úřední.⁸⁾

Pokud je správní orgán nečinný ve věci zahájení správního řízení *ex offa*, může nadřízený správní orgán využít také postupu dle § 80 odst. 3 SprŘ a opatření proti nečinnosti může učinit i v případě, kdy je z okolností zjevné, že věcně a místně příslušný správní orgán nedodrží lhůtu stanovenou pro zahájení řízení z moci úřední. V daném případě tak nadřízený správní orgán nemusí vyčkávat uplynutí lhůty 30 dnů.

Právo nebo povinnost

Dle § 80 odst. 2 SprŘ tedy může nadřízený správní orgán učinit opatření proti nečinnosti, pokud příslušný správní orgán nezaahájí **řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední**. Daná úprava tedy úzce souvisí s institutem zahájení správního řízení *ex offa*, neboť na řízení zahajovaná na žádost nemůže být dané ustanovení ze své povahy aplikováno.

Základní otázkou, kterou je nutné si zodpovědět, je, zda je správní orgán oprávněn nebo povinen zahájit správní řízení z moci úřední. Již z dikce zákona vyplývá, že by se mělo jednat o povinnost správního orgánu, tj. pokud se správní orgán dozví o skutečnosti odůvodňující zahájení správního řízení, toto řízení zahájit musí. I Nejvyšší správní soud ve své judikatuře ve vztahu k zahajování správních řízení z moci úřední, byť dle speciálního zákona, hovoří o povinnosti, a nikoli o právu správního orgánu správní řízení za splnění zákonných podmínek zahájit.⁹⁾ Ústavní soud uvedenou argumentaci podporuje ve svém usnesení ze dne 26. 6. 2001, sp. zn. II. ÚS 345/01, ve kterém dovodil, že správní řízení „je ovládané principem oficiality, podle kterého správní orgán má právo a povinnost zahájit řízení, jakmile nastane skutečnost předvídaná zákonem, bez ohledu na to,

⁵⁾ FRUMAROVÁ, K.: *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 75.

⁶⁾ § 77 SprŘ.

⁷⁾ § 96 SprŘ.

⁸⁾ § 100 odst. 3 SprŘ.

⁹⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2016, čj. 3 As 141/2015-29: „Na povinnost zahájit řízení podle § 129 odst. 1 písm. a) i b) stavebního zákona tak nemá existence předmětných sdělení žádný vliv.“

jak ji zjistí, a dále i principem legality, podle něhož je příslušný orgán povinen stíhat všechny delikty, o nichž se dozví“. Ačkoli Ústavní soud v uvedeném rozhodnutí užívá pojem právo, z odůvodnění rozhodnutí lze dále seznat, že pojem právo je zde užito ve smyslu oprávnění, neboť „pokud příslušný správní orgán dospěje k závěru, že je zde důvodné podezření spáchání správního deliktu, je povinen (a také jen tehdy oprávněn) správní řízení zahájit.“ Byť se jedná o speciální typ deliktního řízení, lze z rozhodnutí vyvodit obecný závěr, že řízení zahajovaná *ex offio* jsou ovládána principem oficiality.

Dále dle usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 10. 2002, sp. zn. II ÚS 586/02, Ústavní soud dospěl k závěru, že „lze sice souhlasit s názorem stěžovatelky, že nemůže záležet na libovůli správního orgánu, zda řízení, které lze zahájit pouze z jeho vlastního podnětu, zahájí či nikoliv, neboť jeho činnost je ovládána mj. principem oficiality, podle kterého správní orgán má právo a povinnost zahájit řízení, jakmile nastane skutečnost předvídaná zákonem, bez ohledu na to, jak ji zjistí.“ Onu „skutečnost předvídanou zákonem“ pak spatřuji v dikci § 80 odst. 2 SprŘ, tj. v existenci vědomosti správního orgánu o skutečnostech odůvodňujících zahájení správního řízení z moci úřední.

Z výše uvedeného lze tedy dovodit, že se jedná o povinnost správního orgánu správní řízení z moci úřední zahájit, a to za předpokladu, že se správní orgán dozví o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední. S touto povinností je spojeno také oprávnění správního orgánu správní řízení z moci úřední zahájit. Toto oprávnění však nestojí samostatně, ale je neodmyslitelně vázáno na povinnost správního orgánu. *A contrario*, pokud by správnímu orgánu povinnost zahájit správní řízení z moci úřední nevznikla, neměl by správní orgán k zahájení správního řízení *ex offio* ani oprávnění a nemohl by jej ze své vůle zahájit.

Ke stejnému závěru, tj. k závěru, že se jedná o povinnost, na kterou je vázáno oprávnění správního orgánu řízení z moci úřední zahájit, lze dospět také optikou institutu správního uvážení. Zahájení správního řízení z moci úřední není totiž ničím jiným než výsledkem správního uvážení, tj. výsledkem samostatného rozhodování správního orgánu vyznačující se jistou dávkou volnosti, avšak vždy při respektování základních zásad správního práva (zejm. zásady legality) a základních zásad činnosti správních orgánů (zejm. zásada zákazu zneužití pravomoci či také zásada zákazu zneužití správního uvážení). Rozhodnutí správního orgánu, zda správní řízení zahájí, či nikoli, nesmí být libovůlí správního orgánu, a proto za splnění podmínek stanovených v § 80 odst. 2 SprŘ a při respektování ústavních zásad a základních zásad činnosti správních orgánů vzniká správnímu orgánu povinnost a oprávnění správní řízení zahájit. V opačném případě, kdy tyto podmínky naplněny nejsou, správní orgán řízení z moci úřední zahájit nemůže.

Nicméně nejedná se o názor naprosto jednotný, kdy Pavel Mates ve svém článku *Ochrana před nečinností* uvádí následující: „Opatření proti nečinnosti z tohoto titulu nebude přicházet v úvahu v případech, kdy je zahájení řízení

věcí diskrece správního orgánu, protože zde není povinnost řízení zahájit.¹⁰⁾ S tímto názorem se však pojí mnoho problematických otázek týkajících se institutu správního uvážení, a to: Vylučuje užití diskrece existenci jakékoli povinnosti a naopak? V případě, že nebudou stanovena přesná kritéria, za kterých je nutno správní řízení zahájit, jedná se o užití tzv. volné diskrece? Jak ovlivňuje podmínka stanovená v § 80 odst. 2 SprŘ, tj. podmínka, že se správní orgán dozví o skutečnostech odůvodňujících zahájení správního řízení, užití správního uvážení při zahájení řízení z moci úřední? Je tedy možné posoudit a přezkoumat zákonnost užití diskreci, která není bezbřehá, neboť podléhá minimálně požadavku souladu se základními zásadami a v případě zahájení správního řízení *ex offo* podmínce stanovené v § 80 odst. 2. SprŘ?

Dále také autoři Lukáš Potěšil a kol. dospívají k závěru, že „Není přitom povinností správního orgánu řízení zahájit vždy. Zahájení řízení je proto ponecháno na úvaze správního orgánu, avšak při patřičném zohlednění požadavků vyplývajících ze zásad podle § 2 až 8.“¹¹⁾ Ani autorka tohoto článku se nedomnívá, že by správní řízení z moci úřední muselo být zahájeno vždy bez ohledu na další skutečnosti. Nicméně kromě základních zásad mám za to, že je nutno respektovat znění § 80 odst. 2 SprŘ, ze kterého dle mého názoru vyplývá požadavek na zahájení správního řízení z moci úřední vždy, když se správní orgán dozví o skutečnostech odůvodňujících zahájení konkrétního správního řízení.

Přikláním se tedy k názoru, že je povinností správního orgánu správní řízení z moci úřední zahájit, neboť v § 80 odst. 2 SprŘ je obecně¹²⁾ specifikována skutečnost předvídaná zákonem pro vznik povinnosti správního orgánu zahájit správní řízení z moci úřední, a to existence vědomosti o skutečnostech odůvodňujících zahájení správního řízení z moci úřední. Jsem si však vědoma, že tento závěr není jednoznačně podložen judikaturou zabývající se obecně zahájením jakéhokoli správního řízení z moci úřední a odborná veřejnost se k tomuto závěru staví různorodě.

Opatření proti nečinnosti

Ochrana před nečinností dle § 80 odst. 2 a 3 SprŘ je poskytována *ex offo*. Na opatření proti nečinnosti tedy jednoznačně není právní nárok. Osoba odlišná od správního orgánu tak může nadřízený správní orgán na nečinnost pouze upozornit. Zajímavou otázkou se může jevit povaha tohoto upozornění a způsob jeho vyřízení.

Dle ust. § 80 odst. 3 SprŘ je dáno účastníku řízení po uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí právo podat žádost o uplatnění opatření proti

¹⁰⁾ MATES, P.: Ochrana před nečinností. *Veřejná správa: týdeník vlády České republiky*. 2008, roč. 19, č. 4, s. 16.

¹¹⁾ POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F. a MAREK, D.: *Správní řád: komentář*. V Praze: C. H. Beck, 2015, xix, s. 248.

¹²⁾ Speciální úpravy ve zvláštních zákonech specifikují další skutečnosti odůvodňující zahájení řízení z moci úřední.

nečinnosti a o této žádosti musí být v souladu s § 80 odst. 5 SprŘ¹³⁾ rozhodnuto. Úprava žádosti dle § 80 odst. 3 SprŘ však na případ nezahájení správního řízení *ex offio* nedopadá, neboť žádost může podat a) pouze účastník řízení a b) pouze pokud uplynula lhůta pro vydání rozhodnutí. Pokud však správní řízení zahájeno není, nelze hovořit o jeho účastníkovi ani o povinnosti vydat správní rozhodnutí. V případě upozornění nadřízeného správního orgánu na nezahájení správního řízení dle mého názoru nelze aplikovat ani právní úpravu § 42 SprŘ upravující podnět, neboť v případě vydání opatření proti nečinnosti se nejedná o samostatné správní řízení a sdělení o nečinnosti správního orgánu nesměřuje k zahájení samostatného správního řízení, jehož předmětem by bylo vyřízení tohoto sdělení.¹⁴⁾

Josef Vedral uvádí, že kdokoli může podat podnět k zahájení řízení a s tímto podnětem se také může obrátit na nadřízený správní orgán, který poté postupuje dle § 42 SprŘ.¹⁵⁾ Tento svůj názor však více neodůvodňuje a ani neuvádí, zda tedy nadřízený správní orgán může sám podnět vyřídit nebo jakým jiným způsobem by měl nadřízený správní orgán s podnětem naložit. Mám za to, že nadřízený správní orgán sám podnět vyřídit nemůže, neboť k tomu není příslušný, ledaže by věc atrahoval do své působnosti. Tímto postupem by tedy nejprve učinil opatření proti nečinnosti spočívající v atrakci, čímž by se stal správním orgánem příslušným o podnětu rozhodnout, a jako příslušný správní orgán by teprve podnět sám vyřídil postupem dle § 42 SprŘ. Dále se také domnívám, že je nutné rozlišovat podnět k zahájení řízení dle § 42 SprŘ a sdělení, kterým je nadřízený správní orgán na nečinnost správního orgánu upozorněn, na které dle mého názoru úprava dle § 42 SprŘ nedopadá z důvodů výše uvedených.

Lze tedy shrnout, že osoba podávající podnět k zahájení řízení *ex offio* nemá na opatření proti nečinnosti nadřízeným správním orgánem právní nárok a na tuto nečinnost tedy může nadřízený správní orgán pouze upozornit. Vyřízení sdělení, jehož obsahem je upozornění na nečinnost správního orgánu spočívající v nezahájení správního řízení *ex offio*, však dle mého názoru nepodléhá ani právní úpravě žádosti podle § 80 odst. 3 SprŘ, ani právní úpravě podnětu podle § 42 SprŘ. Proto dle mého názoru nemá nadřízený správní orgán ani povinnost osobu upozorňující na nečinnost správního orgánu o vyřízení tohoto sdělení informovat.

Opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 2 SprŘ je nadřízený správní orgán povinen učinit. Oproti tomu opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 SprŘ nadřízený správní orgán učinit může. Rozdíl tedy spočívá v tom, zda je,

¹³⁾ Usnesení nadřízený správní orgán vydá i v případě, že žádosti účastníka podle odstavce 3 věty druhé nevyhoví; toto usnesení se oznamuje pouze tomuto účastníkovi; proti tomuto usnesení se nelze odvolat.

¹⁴⁾ § 42 SprŘ: Správní orgán je povinen přijímat podněty, aby bylo **zahájeno řízení** z moci úřední.

¹⁵⁾ VEDRAL, J.: *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 697.

opatření proti nečinnosti obligatorní, nebo fakultativní.¹⁶⁾ Co se však stane, pokud je v tomto případě nečinný i nadřízený správní orgán? Josef Vedral nabízí jako možnost řešení ochranu před nečinností poskytnutou dalším instančně nadřízeným orgánem, tj. pokud je nečinný i nadřízený správní orgán, může přijmout opatření proti nečinnosti jeho nadřízený správní orgán.¹⁷⁾ Kateřina Frumarová uvádí, že se v takovém případě jedná o bezvýsledné vyčerpání prostředků k nápravě a je tak splněna podmínka pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti.¹⁸⁾ V obecné rovině se s Kateřinou Frumarovou ztotožňuji v tom, že nečinnost nadřízeného správního orgánu lze považovat za bezvýsledné vyčerpání prostředků k nápravě, a tudíž lze podat žalobu na ochranu proti nečinnosti, aniž by bylo zapotřebí upozorňovat na nečinnost další instančně nadřízený správní orgán. Tento závěr však nelze aplikovat na případ nečinnosti spočívající v nezahájení správního řízení, neboť, jak bude dále rozvedeno, žaloba na ochranu proti nečinnosti není v tomto případě přípustná z jiných důvodů.

Obsahové a formální náležitosti

Dle současné právní úpravy § 80 odst. 4 SprŘ zákon umožňuje nadřízenému správnímu orgánu učinit následující opatření proti nečinnosti:

- příkaz nadřízeného správního orgánu vůči nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí,
- převzetí věci nadřízeným správním orgánem, tzv. atrakce,
- pověření jiného správního orgánu vedením řízení, tzv. delegace,
- přiměřené prodloužení zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí, tzv. prolongace.

Nyní je namístě rozebrat si jednotlivá opatření proti nečinnosti a jejich použitelnost v rámci nezahájení řízení z moci úřední. Luboš Jemelka uvádí, že v daném případě „připadá v úvahu především opatření podle odstavce 4 písm. b) a c).“¹⁹⁾

Opatření dle § 80 odst. 4 písm. c) SprŘ, tj. pověření jiného správního orgánu ve správním obvodu nadřízeného správního orgánu vedením řízení, nepřipadá v úvahu, neboť v daném případě nebylo ještě zahájeno žádné správní řízení, jehož vedením by dle dikce zákona mohl být jiný správní orgán pověřen. Ze stejného důvodu nelze užít ani opatření dle § 80 odst. 4 písm. d) SprŘ,

¹⁶⁾ POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F. a MAREK, D.: *Správní řád: komentář*. V Praze: C. H. Beck, 2015, xix, s. 381.

¹⁷⁾ VEDRAL, J.: *Správní řád: komentář...*, s. 692.

¹⁸⁾ FRUMAROVÁ, K.: *Ochrana před nečinností veřejné správy...*, s. 80.

¹⁹⁾ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 450 - 459.

neboť v daném případě nebylo ještě zahájeno žádné správní řízení, v rámci kterého by měl nečinný správní orgán povinnost rozhodnutí vydat. Lze si klást otázku, zda je možné užít analogii a prodloužit lhůtu nejen k vydání rozhodnutí ve smyslu správního rozhodnutí, ale i k učinění jiných úkonů. Je např. možné prodloužit nečinnému správnímu orgánu lhůtu k zahájení řízení? Nebo by tímto nadřízený správní orgán fakticky dával příkaz k jeho zahájení? Připadalo by v úvahu prodloužení lhůty k vyřízení podnětu v souladu s § 42 SprŘ? Lze si v tomto případě vypomoci např. § 6 odst. 1 SprŘ, který se vztahuje na jakékoli postupy podle SprŘ?

V úvahu tedy přichází opatření dle § 80 odst. 4 písm. b) SprŘ, tj. převzetí věci a rozhodnutí nadřízeným správním orgánem namísto nečinného správního orgánu. Nadřízený správní orgán by tedy mohl danou věc (zde zákon používá termín věc, nikoli řízení) převzít a poté v dané věci řízení *ex offio* sám zahájit. Protože v případě atrakce nadřízený správní orgán bude řízení sám zahajovat a vydávat rozhodnutí v prvním stupni, nebude porušena zásada dvojinstančnosti.

Opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 4 písm. b), c) a d) SprŘ, tj. atrakce, delegace a prolongace, má zákonem stanovenou formu usnesení. Usnesení se dle § 80 odst. 6 SprŘ oznamuje správním orgánům uvedeným v odstavci 4 písm. b) až d), tj. nečinnému správnímu orgánu a správnímu orgánu, na nějž bylo řízení delegováno²⁰⁾. Usnesení se dále oznamuje účastníkům uvedeným v § 27 odst. 1 SprŘ; ostatní účastníci se o něm vyrozumí veřejnou vyhláškou. V případě nezahájení správního řízení je doručování účastníkům řízení z povahy věci vyloučeno.

Posledním z opatření proti nečinnosti je opatření dle § 80 odst. 4 písm. a) SprŘ, tj. příkaz nadřízeného správního orgánu vůči nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí. Příkaz je označován za nejčastější a nejmírnější formu opatření proti nečinnosti a jeho užití je na místě, pokud není třeba sáhnout k „represivnějšímu“ opatření.²¹⁾

S ohledem na výše řečené nepřipadá v úvahu ve vztahu k vydání rozhodnutí. Velmi zajímavou je však otázka, zda může nadřízený správní orgán nečinnému správnímu orgánu přikázat, aby ve stanovené lhůtě učinil jiná potřebná opatření ke zjednání nápravy, zejm. zda nadřízený správní orgán může nečinnému správnímu orgánu přikázat, aby řízení z moci úřední zahájil. Tato otázka byla předestřena Nejvyššímu správnímu soudu v rámci kasační stížnosti, o které bylo rozhodnuto rozsudkem ze dne 23. 9. 2013, č. j. 5 Ans 2/2013-40.²²⁾ Nicméně

²⁰⁾ V případě, že bude shledána aplikovatelnost delegace v případě nezahájení správního řízení.

²¹⁾ KOLMAN, P.: Vybrané aspekty ochrany před nečinností ve správním procesu. *Bulletin advokacie*. 2011, č. 7-8, s. 50; VEDRAL, J.: *Správní řád: komentář...*, s. 702.

²²⁾ Stěžovatel má za to, že postupem dle ust. § 80 správního řádu může nadřízený správní úřad přikázat nečinnému správnímu úřadu, aby ve stanovené lhůtě nejen vydal rozhodnutí

Nejvyšší správní soud se touto otázkou nezabýval a pouze poukázal na obecné závěry, a to, že „žalobou na ochranu proti nečinnosti se tak nelze domáhat toho, aby bylo správnímu orgánu uloženo zahájit řízení, ale jen toho, aby vydal - v řízení již zahájeném - rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení“ a dále, že „osoba, která dala podnět k zahájení řízení, se může v rámci správní ochrany proti nečinnosti domáhat jen toho, aby správní orgán ve stanovené lhůtě na tento podnět reagoval, nikoli toho, jakým způsobem má být podnět konkrétně vyřízen“. S ohledem na úzké vymezení přípustnosti žaloby na ochranu před nečinností není nečinnost spočívající v nezahájení řízení z moci úřední předmětem přezkumu Nejvyššího správního soudu. Je proto škoda, že se Nejvyšší správní soud k této otázce v rámci výše uvedené kasační stížnosti nevyjádřil a otázka tak zůstává nevyřešena.

S ohledem na výše řečené, tj. s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu a výslovně stanovenou povinnost správního orgánu podnět v souladu s § 42 SprŘ vyřídit, lze uzavřít, že opatření proti nečinnosti může spočívat v příkazu, aby nečinný správní orgán ve smyslu § 42 SprŘ za podmínek a ve lhůtě v tomto ustanovení stanovených sdělil tomu, kdo podal podnět, že řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popřípadě že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu. Tímto postupem nadřízený správní orgán podnět sám nevyřídí, ale uloží nečinnému správnímu orgánu, aby postupoval v souladu s § 42 SprŘ a podnět vyřídil. Stejně tak se domnívám, že nic nebrání tomu, aby nečinnému správnímu orgánu byla za použití analogie § 80 odst. 4 písm. d) SprŘ prodloužena lhůta k vyřízení podnětu stanovená v § 42 SprŘ. To i s ohledem na skutečnost, že dle § 6 odst. 1 SprŘ se ustanovení o ochraně před nečinností použijí ke zjednání nápravy nečinnosti v případě učinění jakéhokoli úkonu správního orgánu.

Lze se však také domnívat, že i příkaz spočívající v tom, aby nečinný správní orgán řízení z moci úřední zahájil, bude přípustný s ohledem na hierarchické uspořádání správních orgánů, které se vyznačuje vztahem nadřízenosti a podřízenosti, a nikoli vztahem vzájemné nezávislosti. Opatření proti nečinnosti je tedy „projevem dozorové funkce nadřízeného správního orgánu“.²³⁾ Nicméně lze poukázat na jistou problematiku tohoto příkazu zejm. v situaci, kdy zde bude rozdílný názor nečinného správního orgánu a nadřízeného správního orgánu na to, zda v daném konkrétním případě existuje povinnost řízení zahájit, a tedy zda v daném případě je správní orgán skutečně nečinný.²⁴⁾ Forma pro příkaz dle § 80 odst. 4 písm. a) SprŘ není

(meritorní či procesní), ale aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy. Takovým opatřením může být v daném případě i zahájení řízení o odstranění stavby postupem dle § 129 stavebního zákona.

²³⁾ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2014, č. j. 8 Ans 2/2012-278.

²⁴⁾ SKULOVÁ, S.: *Správní právo procesní*. 2. upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 237.

stanovena. Nejedná se o rozhodnutí, ale pouze o neformální úkon vycházející právě z vnitřního vztahu nadřízeného a podřízeného správního orgánu.²⁵⁾

Problém však bude činit situace, kdy nečinným správním orgánem je ministerstvo či jiný ústřední správní úřad a opatření proti nečinnosti by měla činit osoba stojící v jeho čele. Tato ochrana, byť by ji právní úprava § 178 odst. 2 SprŘ jazykovým výkladem dovozovala, by nebyla efektivní, neboť osoba stojící v čele úřadu je ve skutečnosti součástí nečinného správního orgánu a v případě opatření proti nečinnosti neparticipuje ani rozkladová komise, která do věci vnáší externí prvek. V takovém případě by např. osoba stojící v čele ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadu sama sobě prodlužovala lhůtu k rozhodnutí či věc atrahovala a poté rozhodovala sama v prvním stupni, přičemž by již žádný další nadřízený správní orgán nad sebou neměla. V případě nečinného správního orgánu, kterým je ministerstvo či jiný ústřední správní úřad, tedy nelze opatření proti nečinnosti využít.²⁶⁾

Soudní ochrana

Soudní ochrana je ze strany správních soudů poskytována také v případě nečinnosti správních orgánů. Ochrany proti nečinnosti se tak lze domáhat také před soudy, a to pomocí žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 an. s.ř.s.²⁷⁾ Soudní ochrana proti nečinnosti je správními soudy poskytována až od 1. 1. 2003.²⁸⁾ Nicméně i když byla soudní ochrana proti nečinnosti zakotvena, ochrana poskytována soudy je užší než ochrana poskytována dle SprŘ. Dle § 79 odst. 1 s.ř.s. se za podmínek zde stanovených žalobce může žalobou domáhat toho, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost **vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení**.

Z formulace zákona vyplývá, že ochrana je poskytována pouze v případě nečinnosti spočívající v nevydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení v zákonných lhůtách. V případě nezažájení správního řízení tomu tak není, není zde nárok na vydání rozhodnutí, a ochrany se tak pomocí žaloby na ochranu proti nečinnosti v tomto případě domáhat nelze. Jak bylo konstatováno také Nejvyšším správním soudem „Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nemá místo v jakémkoli případě pasivity správního orgánu, ale pouze tehdy, pokud hmotné právo zakládá subjektivní nárok žalobce na vydání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení. (...) Žalobou na ochranu proti nečinnosti se nelze domáhat toho, aby bylo správnímu orgánu

²⁵⁾ FRUMAROVÁ, K.: *Ochrana před nečinností veřejné správy...*, s. 81; VEDRAL, J.: *Správní řád: komentář...*, s. 693, 702.

²⁶⁾ FRUMAROVÁ, K.: *Ochrana před nečinností veřejné správy...*, s. 78-79; VEDRAL, J.: *Správní řád: komentář...*, s. 702.

²⁷⁾ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „SŘS“).

²⁸⁾ VETEŠNÍK, P., POHORSKÝ, P.: *Ochrana před nečinností ve veřejné správě poskytovaná ve správním soudnictví z historického pohledu*. In KADEČKA, S. (ed.): *Nečinnost ve veřejné správě: sborník z mezinárodní konference*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012, s. 159 – 160.

uloženo zahájit řízení, ale jen toho, aby vydal – v řízení již zahájeném – rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.“²⁹⁾

V případě ochrany poskytované správními soudy, tedy i v případě ochrany poskytované proti nečinnosti, je nutno poukázat na primární účel soudní ochrany. Tento účel je připomínán a zdůrazňován v odborné literatuře a platí tedy, že soudní kontrola je přípustná pouze v případě, že je zasaženo do subjektivního práva, a soudní kontrola tedy neslouží pouze k ochraně objektivního práva.³⁰⁾

Odůvodnění závěru, že se soudní ochrany proti nečinnosti v daném případě nelze domáhat, pak spočívá na základní premise: osoba podávající podnět nemá právní nárok na zahájení řízení, tedy ani na vydání rozhodnutí, a nenáleží jí tedy ani žádné subjektivní veřejné právo, kterému by měla být ze strany správního soudu poskytnuta ochrana.

Závěr

Nečinnost správních orgánů lze jednoznačně označit za nežádoucí jev a porušení povinnosti správních orgánů konat, a to v zákonem stanovených lhůtách nebo ve lhůtách přiměřených. Institut ochrany před nečinností a opatření proti nečinnosti by měl zajistit napravení nežádoucího a protiprávního stavu nečinnosti správních orgánů.

Z právní úpravy ochrany před nečinností dle SprŘ lze dovodit, že její aplikovatelnost má své místo v případě zahájeného správního řízení, v rámci kterého dochází k průtahům spočívajících zejména v nevydání rozhodnutí. V případě průtahů v rámci zahájeného správního řízení lze využít institut žádosti dle § 80 odst. 3 SprŘ, lze aplikovat veškeré formy opatření proti nečinnosti a lze se ochrany proti nečinnosti domáhat také v rámci správního soudnictví. V případě zahájeného správního řízení je úprava ochrany před nečinností přílehavější než v případě ochrany před nečinností při nezahájení správního řízení *ex offo*.

S ochranou před nečinností v případě nezahájení správního řízení *ex offo* vznikají mnohé výkladové nedostatky a problémy. Odborná literatura však problémům spojeným s nezahájením správního řízení nevěnuje velkou pozornost a úpravu nečinnosti při nezahájení správního řízení pouze obecně konstatuje. Dále je tato forma nečinnosti také vyloučena ze soudního přezkumu, a proto nelze nalézt relevantní judikaturu. S ohledem na výše uvedené tak téměř veškeré otázky zůstávají nezodpovězeny.

²⁹⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, č. j. 4 Ans 10/2006-59.

³⁰⁾ FRUMAROVÁ, K.: *Ochrana před nečinností veřejné správy...*, s. 112; MACUR, J.: *Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době*. Brno: Masarykova univerzita, 1992, s. 37 an.

Lze však konstatovat, že správní orgán v případě, že jsou mu známy skutečnosti odůvodňující zahájení řízení z moci úřední, má povinnosti a s tím spojené oprávnění správní řízení zahájit. Neboť se jedná o užití správního uvážení, které není libovůlí a vždy musí být v souladu nejméně se základními zásadami a ústavními principy výkonu veřejné správy, vzniká zde další množství otázek spojených s problematikou správního uvážení.

Osoba, která podala podnět k zahájení správního řízení však stejně, jako nemá právo, aby správní řízení bylo zahájeno a aby jeho podnět byl vyřízen konkrétním způsobem, nemá ani právo, aby nadřízený správní orgán učinil opatření proti nečinnosti a v jaké formě. Vydání opatření proti nečinnosti v případě nezahájení správního řízení se tak nelze domoci. Lze se pouze domáhat, aby za podmínek v § 42 SprŘ byl podnět vyřízen, což koresponduje s právní úpravou podnětu.

Právní úprava opatření proti nečinnosti vyvolává také řadu otázek v oblasti toho, jakou podobu může opatření proti nečinnosti v případě nezahájení správního řízení mít. Jedná se zejména o obsah opatření proti nečinnosti s ohledem na možnosti stanovené v § 80 odst. 4 SprŘ. Danou úpravu lze považovat za nepřiléhající. V případě nezahájení správního řízení se tak možná podoba opatření proti nečinnosti zužuje na atrakci a příkaz nadřízeného správního orgánu, aby nečinný správní orgán řízení z moci úřední zahájil. Toto opatření proti nečinnosti se však může jevit problematické v otázce, zda v konkrétním případě existuje povinnost řízení z moci úřední zahájit a zda je tedy naplněn předpoklad nečinnosti správního orgánu. Otázkou také zůstává přípustnost analogie dalších typů opatření proti nečinnosti.

Soudní ochrana proti nečinnosti je vyloučena, neboť osobě podávající podnět nenáleží subjektivní veřejné právo na zahájení správního řízení. Toto základní východisko je pak důvodem, pro který nelze poskytnout ochranu před nečinností, ať již na úrovni správních orgánů, či na úrovni správních soudů.

Oblast ochrany před nečinností v případě nezahájení řízení z moci úřední se tak vyznačuje jistou dávkou neefektivnosti, nemožností se této ochrany domoci ze strany osoby podávající podnět a zejména nemožností tuto skutečnost odpovídajícím způsobem přezkoumat.

Shrnutí:

Předmětem příspěvku je ochrana před nečinností zaměřená na úzkou oblast, a to zahájení, respektive nezahájení, správního řízení z moci úřední. Příspěvek se zabývá zákonnou úpravou nečinnosti správních orgánů zakotvenou v § 80 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, a otázkami s tím souvisejícími, zejména ve vazbě na § 42 SprŘ.

Measures against inaction in the event of non-initiation of administrative proceedings *ex officio* – summary:

The subject of this article is protection against inaction in the specific case of initiation or non-initiation of administrative proceedings *ex officio*. This article focuses on legal regulation of inaction of administrative authority in the Article 80 of the Administrative Procedure Code and related questions, especially in connection with Article 42 of the Administrative Procedure Code.