

Ze závěrů poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu:**Závěr č. 149 ze dne 2. 12. 2016**

V případě, kdy na odvolání chybí podpis odvolatele a tento nedostatek nebyl odstraněn ani na základě výzvy správního orgánu, odvolací správní orgán řízení o odvolání zastaví podle § 93 odst. 1 ve spojení s § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu a zároveň přezkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení.

**HLAVA IX
PŘEZKUMNÉ ŘÍZENÍ****§ 94**

- (1) V přezkumném řízení správní orgány z moci úřední přezkoumávají pravomocná rozhodnutí v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy. Přezkumné řízení lze zahájit, i pokud je rozhodnutí předběžně vykonatelné podle § 74 a dosud nenabylo právní moci; pokud bylo po zahájení takového přezkumného řízení podáno odvolání, postupuje se podle ustanovení hlavy VIII této části. Účastník může dát podnět k provedení přezkumného řízení; tento podnět není návrhem na zahájení řízení; jestliže správní orgán neshledá důvody k zahájení přezkumného řízení, sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů do 30 dnů podateli.
- (2) Přezkumné řízení není přípustné, jestliže byl rozhodnutím účastníkovi udělen souhlas právnímu jednání nebo povolen vklad práva k nemovitosti evidované v katastru nemovitostí nebo jestliže bylo rozhodnuto ve věci osobního stavu a žadatel nabyl práv v dobré víře. V přezkumném řízení nelze přezkoumávat ani rozhodnutí vydaná podle § 97. Rozhodnutí odvolacího správního orgánu podle § 90 odst. 1 písm. b) nelze přezkoumávat, jestliže již bylo při novém projednávání věci vydáno nové rozhodnutí.
- (3) Samostatně lze v přezkumném řízení přezkoumávat pouze usnesení o odložení věci (§ 43) a usnesení o zastavení řízení (§ 66). Ostatní usnesení lze přezkoumávat až spolu s rozhodnutím ve věci, popřípadě s jiným rozhodnutím, jehož vydání předcházela, a jedině tehdy, může-li to mít význam pro soulad rozhodnutí ve věci nebo jiného rozhodnutí s právními předpisy anebo pro náhradu škody.
- (4) Jestliže po zahájení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví.
- (5) Při rozhodování v přezkumném řízení je správní orgán povinen šetřit práva nabytá v dobré víře, zejména mění-li rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu

s právními předpisy (§ 97 odst. 3) nebo určuje-li, od kdy nastávají účinky rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení (§ 99).

Související ustanovení:

§ 95 až 99, § 149 odst. 3, § 153, § 156 odst. 2, § 165, § 174 odst. 2

Poznámky:

Z obsahu a zaměření úpravy *přezkumného řízení* lze dovodit, že se ve své podstatě jedná o „náhradu“ za dřívější „přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení“, avšak detailněji upravenou a s vícerymi modifikacemi. Zvolené pojmové označení „přezkumné řízení“ pro daný prostředek není zjevně zcela šťastné, neboť v běžné praxi může vést i k určité dezorientaci, a to zejména u účastníků řízení, neboť obecně je tento pojem spíše vžit právě pro označení „celého spektra režimů přezkoumání správních rozhodnutí“, zahrnujícího jak v úvahu přicházející řádné, tak i všechny mimořádné opravné prostředky.

V ustanoveních § 94 až 99 je obsažena svým způsobem obecná úprava přezkumného řízení, přičemž správní řád vedle této obecné úpravy přezkumného řízení obsahuje také několik zvláštních ustanovení o přezkumném řízení. K nim patří zejména § 149 odst. 5 o přezkumném řízení ve vztahu k nezákonnému závaznému stanovisku, dále § 153 o užití přezkumného řízení k uspokojení účastníka řízení po podání žaloby ve správním soudnictví, dále § 156 odst. 2 a § 158 odst. 2 o využití úpravy přezkumného řízení u úkonů podle čtvrté části správního řádu, dále § 165 mířící na využití přezkumného řízení při přezkoumávání souladu veřejnoprávních smluv se zákonem, a konečně § 174 odst. 2, který se vztahuje k možnosti přezkoumat soulad se zákonem u opatření obecné povahy.

Vrátíme-li se k obecné úpravě přezkumného řízení ve správním řádu, přezkumné řízení tak, jak je správním řádem koncipováno, je důsledně pojato jako *opravný*, resp. jako tzv. *dozorčí prostředek*, pro nějž je charakteristické, že řízení o něm je zahajováno výlučně z *moci úřední*, není v dispozici účastníka řízení a v tomto smyslu na ně není právní nárok.³⁰ Zpravidla se vztahuje k *rozhodnutím pravomocným*.³¹

Pro přezkumné řízení tak platí, že správní orgány v něm z *moci úřední* přezkoumávají pravomocná rozhodnutí v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy, a to nejen v rovině hmotného práva, ale i v rovině práva procesního. K zahájení přezkumného řízení z moci úřední přitom lze přistoupit příslušným správním orgánem jak z tzv. *vlastního podnětu*, tak i z ji-

³⁰ Mezi „opravnými prostředky“ lze obecně lišit ty, které jsou v dispozici adresáta (klasické opravné prostředky), a dále ty, které mohou být uplatněny jen z moci úřední (tady se jeví správnější hovořit o tzv. prostředcích dozoru, resp. dozorčích prostředcích).

³¹ Podle toho, zda opravné prostředky míří k rozhodnutí, která ještě nenabyla právní moci, nebo k rozhodnutím již pravomocným, se liší užívané označení řádné opravné prostředky a mimořádné opravné prostředky.

ného podnětu. Vlastní podnět bude zpravidla vyvolán poznatkou z dohlídkové či jiné kontrolní činnosti prováděné daným správním orgánem u orgánů podřízených, *jiný podnět* může mít nejrůznější povahu, může být podnětem od jiných správních orgánů, od nejrůznějších osob, ale stejně tak může podnět k přezkumnému řízení podat účastník předchozího správního řízení, který se cítí vydaným rozhodnutím dotčen. I v tomto případě, tj. když podnět k přezkumnému řízení podá dotčený účastník, však platí, že podnět k přezkumnému řízení není ani *návrhem* na zahájení řízení, ani vlastním *opravným prostředkem*. Judikatura k tomu zdůrazňuje, že na přezkumné řízení není právní nárok, k tomu srov. např. *rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2008, čj. 9 Ans 1/2008-135*. To, zda bude takovému podnětu vyhověno či nikoliv a zda bude přezkumné řízení zahájeno, obdobně jako u vlastního či jiného podnětu, závisí zcela na úvaze a posouzení jeho opodstatněnosti příslušným správním orgánem. K tomu poznamenejme, že přezkumné řízení není pravidelnou součástí, resp. stadiem správního řízení. Dochází k němu jen v některých případech, a to tam, kde jsou k jeho provedení shledány zákonné důvody. Vzhledem k tomu, že se zpravidla váže k již pravomocným rozhodnutím, a řízení o něm je zahajováno z moci úřední, z povahy věci na předchozí řízení nenavazuje plynule, resp. kontinuálně, a je tak (typicky na rozdíl od odvolacího řízení, byť samozřejmě ani odvolací řízení není pravidelnou součástí správního řízení) zcela svébytným a také samostatným řízením.

Výše bylo zmíněno, že se přezkumné řízení váže zpravidla k pravomocným rozhodnutím. Slovo „zpravidla“ použité v této souvislosti signalizuje, že právní úprava v tomto směru počítá s výjimkami. Podle stávající úpravy platí, že přezkumné řízení *není* již zcela *důsledně koncipováno* jako prostředek výlučně k přezkoumání pravomocných rozhodnutí, resp. jako výlučně *mimořádný opravný*, resp. *dozorčí prostředek*. To souvisí s tím, že platná právní úprava, vedle zahájení přezkumného řízení ve vztahu k pravomocným rozhodnutím, výslovně počítá také se zahájením přezkumného řízení ve vztahu k předběžně vykonatelným rozhodnutím, která dosud *nenabyla právní moci* (§ 94 odst. 1). Tato úprava je přitom spojena s poměrně zajímavou konstrukcí, v jejímž smyslu je pamatováno i na případnou konkurenci zahájeného přezkumného řízení (před právní mocí dotčeného rozhodnutí) a následně podaného odvolání a v jeho důsledku zahájeného odvolacího řízení. V takovém případě nebude podané odvolání posouzeno a vyhodnoceno jako nepřípustné, ale naopak platí, že se dané řízení nadále vede jako řízení odvolací, když zákonná úprava uvádí, že se po podání odvolání postupuje podle hlavy VIII. části druhé. Pokud jde o osud přezkumného řízení, zahájeného před podáním odvolání v téže věci, tady právní úprava mlčí. Z povahy věci je však zřejmé, že toto řízení jako zahájené nemůže vedle odvolacího řízení obstát, a bude tedy třeba využít obecné úpravy o zastavení řízení, v tomto případě zřejmě § 66 odst. 2 správního řádu, a dotčené přezkumné řízení usnesením (které se pouze poznamenává do spisu) pro odpadnutí důvodu zastavit. V dané souvislosti se logicky nabízí otázka, kdy by k takovému případu mohlo či mělo dojít. Vzhledem k tomu, že se daná konstrukce vztahuje k možné konkurenci zahájeného přezkumného řízení a následně podaného odvolání, je

zřejmé, že jde o situace odvislé od úvahy účastníka řízení, která bude souviset zpravidla s jeho zájmy na a představami o rychlosti skončení takového řízení (v němž očekává svůj úspěch), popř. s kalkulací pro zachování co nejširších možností obrany.³²

Přes dosud uvedené však podle platné právní úpravy platí, že ne každé rozhodnutí, které je v rozporu s právními předpisy, lze v přezkumném řízení přezkoumat. Právní úprava v této souvislosti vymezuje případy či situace, kdy přezkumné řízení *není* tzv. *přípustné*, a to i tehdy, kdy by rozpor předmětného rozhodnutí s právními předpisy byl zřejmý.

Jedná se přitom o několik rozdílných skupin případů rozhodnutí.

Především jde o taxativně vyjmenované případy rozhodnutí vázaných na předpoklad či podmínku, že žadatel o jejich vydání nabyt práva *v dobré víře*. Jmenovitě tak není přezkumné řízení přípustné, jestliže byl rozhodnutím účastníkovi udělen souhlas k občanskoprávnímu, obchodněprávnímu nebo pracovněprávnímu úkonu nebo byl povolen vklad práva k nemovitosti evidované v katastru nemovitostí, nebo jestliže bylo rozhodnuto ve věci osobního stavu. Dobré víře je tak přiznávána silnější ochrana než zájmu na souladu rozhodnutí s právem.

Dalším limitem přípustnosti přezkumného řízení je, že předmětné rozhodnutí je již *výsledkem* jmenovitých *dozorčích* či klasických *opravných režimů*. Tak konkrétně v přezkumném řízení nelze přezkoumávat rozhodnutí, které je již výsledkem přezkumného řízení, dále rozhodnutí odvolacího správního orgánu, kterým bylo odvoláním napadené rozhodnutí zrušeno a věc byla vrácena k novému projednání, jestliže již bylo při novém projednávání věci vydáno nové rozhodnutí (§ 94 odst. 2), dále ani předběžné opatření poté, co se rozhodnutí ve věci stalo vykonatelným nebo nabylo jiných právních účinků anebo co bylo toto rozhodnutí zrušeno, ledaže by posouzení mělo význam pro náhradu škody (§ 96 odst. 3), a stejně tak nelze v tomto režimu pře-

³² Účastník tak např. může nejprve spoléhat na tzv. zkrácené přezkumné řízení (viz dále v textu), poté zjistí, že se přezkumné řízení zřejmě touto cestou ubírat (tj. cestou zkráceného přezkumného řízení) nebude, neb bylo zahájeno běžné, nezkrácené, přezkumné řízení a může se mu zdát, že rychlejší bude, běží-li mu stále lhůta k podání odvolání, odvolací řízení, přičemž navíc pro případ neúspěchu v odvolacím řízení mu ještě zůstane možnost podání podnětu k přezkoumání odvolacím orgánem vydaného rozhodnutí. Otázka „rychlosti“ bude ještě zřetelnější za situace, kdy k provedení zkráceného přezkumného řízení ani k zahájení běžného, nezkráceného přezkumného řízení v návaznosti na podnět účastníka v průběhu podstatné části lhůty pro odvolání nedojde a účastník řízení dospěje k závěru, že zkrácené přezkumné řízení správní orgán již neprovede a případné běžné, nezkrácené (navíc nenárokové) přezkumné řízení se v porovnání s případným odvolacím řízením ukáže zřetelně jako časově náročnější (jenom k jeho zahájení může dojít v krajním případě ve lhůtě, která je srovnatelná s horní hranicí lhůty pro skončení odvolacího řízení – navíc nárokového). Proto, ale stejně tak i z toho důvodu, aby se sám „nezbavil“ možnosti podání odvolání a „neochudil“ se tak o nárokové opravné řízení, účastník řízení odvolání v návaznosti na předchozí podnět k zahájení přezkumného řízení ještě raději podá.

zkoumávat rozhodnutí, které bylo vydáno v rámci tzv. uspokojení účastníka po podání žaloby ve správním soudnictví (§ 153 odst. 2).

Poukázat je v daných souvislostech třeba i na to, že nepřipustné je přezkumné řízení také ve vztahu k většině *usnesení*, a to, pokud by daná usnesení měla být takto přezkoumávána samostatně. Usnesení podle aktuálně platného právního stavu, přezkumnému řízení zpravidla podléhají jen ve spojení s „rozhodnutím“, k němuž se váží. Samostatně lze přezkoumat jen usnesení *o odložení věci* (§ 43) a usnesení *o zastavení řízení* (§ 66).

Nepřipustnost přezkumného řízení je v uvedených případech třeba vnímat a vykládat tak, že z tohoto důvodu nelze v přezkumném řízení o takovém rozhodnutí nejen jednat a rozhodnout, ale především nelze dané řízení v uvedených případech vůbec zahájit.

V průběhu přezkumného řízení musí mít správní orgán trvale na paměti *ochranu práv nabytých v dobré víře*.³³ Proto také právní úprava výslovně stanoví, že při rozhodování v přezkumném řízení je správní orgán povinen *šetřit práva nabytá v dobré víře*, zejména mění-li rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, nebo určuje-li, od kdy nastávají účinky rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení (§ 94 odst. 5). Stejně tak platí, že hrozí-li vážná újma některému z účastníků nebo veřejnému zájmu, může příslušný správní orgán při zahájení nebo v průběhu přezkumného řízení usnesením *pozastavit vykonatelnost* nebo jiné právní účinky přezkoumávaného rozhodnutí (§ 95 odst. 5). Navíc platí, že jestliže v průběhu přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, *řízení zastaví* (§ 94 odst. 4), tzn. že s ohledem na ochranu práv nabytých v dobré víře nemusí skutečnost, že přezkoumávané rozhodnutí je v rozporu se zákonem, automaticky vést k jeho zrušení či změně.

Z judikatury:

Rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2008, čj. 7 As 55/2007-71

Přípis, jímž správní orgán sděluje, že neshledává důvody k zahájení přezkumného řízení (§ 94 odst. 1 správního řádu z roku 2004), je pouhým sdělením úřadu straně a není rozhodnutím ve smyslu § 65 s.ř.s.; takový úkon je vyloučen z přezkoumání soudem ve správním soudnictví a žalobu proti němu podanou správní soud odmítne jako nepřipustnou [§ 46 odst. 1 písm. d), § 68 písm. e), § 70 písm. a) s.ř.s.].

Rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2008, čj. 9 Ans 1/2008-135

Na výkon dozorčího práva a užití prostředků dozorčího práva ve smyslu § 65 správního řádu z roku 1967 (srov. § 94 správního řádu z roku 2004) nemají účastníci řízení právní nárok. Odložením podnětu jako nedůvodného a tedy nezrušením rozhodnutí,

³³ K té se přihlíží již před případným zahájením přezkumného řízení při posuzování jeho přípustnosti.

proti kterému podnět směřuje, nezasahuje proto dozorčí úřad nijak do sféry subjektivních práv účastníka řízení; ta zůstávají takovým negativním výsledkem přezkumu naprosto nedotčena. Správní akt, jímž je výsledek takového přezkoumání intimován účastníkovi, je pouhým sdělením úřadu straně, nikoli rozhodnutím a nelze jej nazývat správní žalobou. Řízení o žalobě proti takovému aktu proto soud zastaví.

Rozsudek NSS ze dne 5. 6. 2008, čj. 9 As 25/2008-81

Jestliže přezkumné řízení vedené správním orgánem dle § 94 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, skončilo jeho zastavením a rozhodnutím odvolacího orgánu o zrušení předchozího rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení, tedy „odstraněním“ úkonů provedených v rámci přezkumného řízení, pak je jeho výsledek vzhledem k právům a povinnostem účastníků řízení neutrální a rozhodnutí o zastavení přezkumného řízení je z přezkumu ve správním soudnictví vyloučeno (§ 65 s. ř. s. *a contrario*). Pokud účastníci původního správního řízení nemají nárok na zahájení a provedení přezkumného řízení, pak nemohou být ani zkráceni na svých právech tím, že původně zahájené řízení již neprobíhá a veškeré účinky úkonů provedených v jeho rámci, které by se jejich právní sféry případně mohly dotknout, byly eliminovány.

Rozsudek KS v Ostravě ze dne 8. 8. 2008, čj. 58 Ca 88/2007-29

Zákaz reformace *in peius* se vztahuje jen na odvolací přestupkové řízení (§ 82 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích). Výsledkem řízení, které bylo zahájeno mimořádným opravným prostředkem (zde přezkumné řízení dle § 94 správního řádu z roku 2004), byť podnětem bylo opožděné odvolání, může být uložení přísnějšího trestu.

Rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2009, čj. 2 As 12/2009-58

Pokud bylo správní řízení pravomocně skončeno za účinnosti správního řádu z roku 2004, postupuje se dle této nové právní úpravy při užití nápravných prostředků dozorčího práva, tedy v přezkumném řízení (§ 94 a násl. tohoto zákona).

Rozsudek NSS ze dne 21. 1. 2010, čj. 6 As 36/2009-162

K odstranění věcných, procesních i hmotněprávních vad správních rozhodnutí slouží řádné opravné prostředky podávané proti nepravomocným rozhodnutím. Přezkumné řízení dle § 94 a násl. správního řádu z roku 2004 směřuje ke změně či zrušení již pravomocného rozhodnutí správního orgánu. Kritériem přezkoumávání je pak pouze zákonnost přezkoumávaného správního rozhodnutí, nikoliv též věcná správnost nebo jiná hlediska. I v případě rozporu přezkoumávaného rozhodnutí s právními předpisy však musí přezkoumávající orgán dbát na zachování proporcionality mezi právy účastníka nabytými v dobré víře a právní jistotou na straně jedné a požadavkem na zákonnost na straně druhé.

Rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2008, čj. 7 As 55/2007-71

Přípis, jímž správní orgán sděluje, že neshledává důvody k zahájení přezkumného řízení (§ 94 odst. 1 správního řádu z roku 2004), je pouhým sdělením úřadu straně

a není rozhodnutím ve smyslu § 65 s.ř.s.; takový úkon je vyloučen z přezkoumání soudem ve správním soudnictví a žalobu proti němu podanou správní soud odmítne jako nepřipustnou [§ 46 odst. 1 písm. d), § 68 písm. e), § 70 písm. a) s.ř.s.].

Rozsudek MěS v Praze ze dne 5. 3. 2010, čj. 5 Ca 117/2007-29

Rozhodnutí, jímž správní orgán zamítl odvolání jako opožděné, soud přezkoumá jen z toho hlediska, zda odvolání bylo podáno včas, či nikoliv. V závěrech, zda jsou dány předpoklady pro přezkum v přezkumném správním řízení, rozhodnutí správního orgánu přezkumu soudu nepodléhá, neboť na využití tohoto prostředku dozorčího práva (§ 94 správního řádu z roku 2004) nemá účastník správního řízení právní nárok.

Nález ÚS ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09

Jestliže zákon ukládá rozhodnout o podání označeném jako „odvolání“ a shledá-li správní orgán, že se jedná o odvolání nepřipustné, jež je nutné zamítnout, protože kupř. bylo podáno osobou k tomu neoprávněnou (§ 92 odst. 1 věta první správního řádu z roku 2004), nesmí se správní orgán tomuto úkonu vyhýbat tím, že na podání bude reagovat sdělením, jež by soudně přezkoumatelné nebylo. Je-li takové sdělení správního orgánu jedinou reakcí na tzv. opomenutým účastníkem řízení podané odvolání, z něž plyne, že správní orgán neshledal předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí (§ 92 odst. 1 věta druhá správního řádu z roku 2004), pak je zřejmé, že se správní orgán podaným odvoláním zabýval, byť o něm nerozhodl úkonem formálně označeným jako „rozhodnutí“. Považuje-li tzv. opomenutý účastník řízení takové sdělení za rozhodnutí o jeho odvolání, musí jej soud přezkoumat i z tohoto hlediska a nemůže se při tom vyhnout skutkovému a právnímu kontextu; předpokladem pro postup správního orgánu podle § 92 odst. 1 věta druhá správního řádu z roku 2004 ve spojení s § 94 odst. 1 věta poslední téhož zákona je jeho zamítavé rozhodnutí o podaném odvolání, a proto soud musí *a priori* vycházet z toho, že vůle správního orgánu zamítnout odvolání projevna byla.

V případě, že se soud vyhne přezkumu odvolání tzv. opomenutého účastníka řízení ve stavebním řízení tím, že odmítne přezkoumat úkon správním orgánem formálně označený jako sdělení, ačkoliv se materiálně jedná o zamítavé rozhodnutí o odvolání stěžovatele, jedná se o přepjatý formalismus v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Vzhledem k tomu, že přiznání postavení účastníka řízení ve stavebním nebo obdobném řízení slouží ochraně jeho vlastnických práv, odmítnutí této ochrany jen z důvodů nedostatku formálního označení aktu správního úřadu je v rozporu i s čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny.

Rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2010, čj. 6 As 39/2009-74

Obnova řízení podle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu z roku 2004 je – na rozdíl od úpravy přezkumného řízení dle § 94 téhož zákona – určena k nápravě skutkových nesprávností. Případná změna či ustálení judikatury Nejvyššího správního soudu

spadá do oblasti právního posouzení věci a není skutečností či důkazem, z něhož by bylo možné dovodit konkrétní skutková zjištění podstatná pro objasnění skutkové stránky případu.

Rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2010, čj. 1 As 36/2010-44

V případě, že jednání, které má znaky přestupku, jehož se dopustil příslušník bezpečnostních sborů, projedná jako přestupek místně příslušný obecní úřad namísto toho, aby je projednal příslušný služební funkcionář v řízení podle zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, je výsledné rozhodnutí obecního úřadu nicotné, protože jej vydal absolutně věcně nepříslušný správní orgán.

Jestliže správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který vydal nicotné rozhodnutí, toto rozhodnutí zruší či změní v přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu z roku 2004 namísto toho, aby prohlásil jeho nicotnost, zatíží své rozhodnutí vadou, která jej činí rovněž nicotným. Je totiž z povahy věci vyloučené, aby správní orgán změnil či zrušil neexistující rozhodnutí.

Rozsudek MěS v Praze ze dne 4. 3. 2011, čj. 7 Ca 81/2009-70

Sdělení o neshledání důvodů k zahájení přezkumného řízení (§ 94 správního řádu z roku 2004) není zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Sdělení nezasahuje do právních poměrů osob, nijak nemění existující právní a skutkový stav věci. Na základě tohoto sdělení není jeho adresátům ukládána povinnost konat či se jednání zdržet, popř. strpět výkon práva správním orgánem či třetí osobou. Sdělením o nezahájení přezkumného řízení správní orgán dává najevo, že není důvod, aby byl ve věci činný, z podstaty věci je tedy zásah (myslitelný výlučně jako důsledek faktického konání správního orgánu) v daném případě vyloučen.

Rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2011, čj. 2 As 77/2011-70

Nevyhoví-li správní orgán žádosti o obnovu řízení z důvodů ochrany práv nabytých v dobré víře ve smyslu § 100 odst. 5 za použití § 94 odst. 4 a 5 správního řádu z roku 2004, je namístež žádost zamítnout, nikoliv zastavit řízení.

Ustanovení § 100 odst. 5 správního řádu z roku 2004 činí úvahu o ochraně práv nabytých v dobré víře součástí první fáze řízení o obnově (*iudicium rescindens*), tedy fáze o povolení/nařízení obnovy.

Rozsudek KS v Ostravě ze dne 31. 1. 2013, čj. 22 A 160/2010-32

Rozhodnutí o zastavení řízení podle § 94 odst. 4 správního řádu musí obsahovat správní úvahu, jejímž základem bude vymezení obsahu obecného pojmu „újmá“ v každé z posuzovaných stran. Má-li být nepoměr mezi oběma újmami důvodem pro zastavení řízení, musí být vymezeno, jaké újmy v jejich konkrétní podobě správní orgán posuzoval, jakými kritérii je posuzoval a z jakých důvodů dospěl k upřednostnění práva, jež bylo získáno v dobré víře, ale na základě postupu správního orgánu, který byl v rozporu s právním předpisem.

Rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2016, čj. 5 As 203/2015-141

I. Podle § 96 odst. 2 správního řádu se v přezkumném řízení posuzuje soulad rozhodnutí s právními předpisy podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání. Uvedené však nikterak nevyklučuje, aby soud ve smyslu § 77 odst. 2 s. ř. s. provedl a doplnil dokazování, má-li za to, že skutkový stav byl správními orgány zjištěn nedostatečně. Soud může použít i nové důkazy, které sice ve správním řízení nebyly předloženy, resp. nebyly součástí správního spisu, nicméně jsou schopny vypovídat o skutkovém stavu v době vydání správního rozhodnutí a lze jimi tedy potvrdit nebo vyvrátit skutkový stav, který správní orgán zjistil ve správním řízení.

II. Pokud rozpor rozhodnutí s právními předpisy má mít původ výlučně v postupu správního orgánu, aniž by k tomu stěžovatelka svým jednáním jakkoli přispěla, a stěžovatelka je v dobré víře, že rozhodnutí bylo vydáno správným postupem, je třeba její dobrou víru v intencích § 94 odst. 5 a § 99 odst. 2 správního řádu reflektovat.

Ze závěrů poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu:**Závěr č. 29 ze dne 10. 4. 2006**

O odvolání proti usnesení se rozhoduje rozhodnutím. Toto rozhodnutí nelze samostatně přezkoumat v přezkumném řízení s výjimkou rozhodnutí o odvolání proti usnesení o odložení věci (§ 43 správního řádu) a usnesení o zastavení řízení (§ 66 správního řádu).

Závěr č. 40 ze dne 18. 9. 2006

V případě, že ve věci bylo zahájeno soudní řízení podle části páté občanského soudního řádu, není možné zahájit a vést přezkumné řízení podle § 94 a násl. správního řádu. Rozhodnutí vydané za těchto podmínek v přezkumném řízení je podle ustanovení § 77 odst. 1 správního řádu nicotné.

Závěr č. 70 ze dne 6. 10. 2008

Třicetidenní lhůta pro vyrozumění účastníka o nezahájení přezkumného řízení podle § 94 odst. 1 věty třetí za středníkem začíná běžet ode dne, kdy správní orgán obdržel podnět k provedení přezkumného řízení.

Závěr č. 96 ze dne 19. 11. 2010

Zastavení přezkumného řízení podle ustanovení § 94 odst. 4 správního řádu bude mít v souladu s ustanovením § 76 odst. 1 správního řádu formu rozhodnutí.

§ 95

- (1) Správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal, zahájí z moci úřední přezkumné řízení, jestliže po předběžném posouzení věci dojde k závěru, že lze mít důvodně za to, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy.
- (2) Jestliže podnět k přezkumnému řízení dal účastník, může přezkumné řízení provést správní orgán, který přezkoumávané rozhodnutí vydal, pokud plně vy-

hová účastníkovi, který podnět uplatnil, a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému jinému účastníkovi, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas. Jinak předá věc k provedení přezkumného řízení nadřízenému správnímu orgánu.

- (3) V přezkumném řízení, v němž je přezkoumáváno rozhodnutí odvolacího správního orgánu, lze přezkoumat i rozhodnutí vydané správním orgánem prvního stupně.
- (4) Účastníky přezkumného řízení jsou účastníci původního řízení, v němž bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, jichž se přezkumné řízení týká, nebo jejich právní nástupci.
- (5) Hrozí-li vážná újma některému z účastníků nebo veřejnému zájmu, může příslušný správní orgán při zahájení nebo v průběhu přezkumného řízení usnesením pozastavit vykonatelnost nebo jiné právní účinky přezkoumávaného rozhodnutí.
- (6) Jde-li o rozhodnutí ústředního správního úřadu, rozhoduje v přezkumném řízení ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu; ustanovení § 152 odst. 3 platí obdobně.

Související ustanovení:

§ 94, § 96 až 99

Poznámky:

Přezkumné řízení zahajuje *příslušný správní orgán* z moci úřední, a to tzv. z *vlastního* či *jiného* podnětu. Rozdíl v původu podnětu je přitom rozhodující pro to, který správní orgán bude vždy k danému přezkumnému řízení příslušný, a ve spojení s tím u tzv. jiného podnětu i pro to, k jakému správnímu orgánu má být tzv. jiný podnět adresován.

Tzv. *jiný podnět* k zahájení přezkumného řízení (tj. jiný než „vlastní“ podnět správního orgánu, který má přezkumné řízení provést) je svou povahou *podáním*, jehož obecná úprava je obsažena v § 37. Podle jeho odst. 6 se podání činí u správního orgánu, který je věcně a místně příslušný. Podle § 12 přitom platí, že pokud dojde podání správnímu orgánu, který není věcně nebo místně příslušný, bezodkladně je usnesením postoupí příslušnému správnímu orgánu a současně o tom uvědomí toho, kdo podání učinil.

Vlastní úprava přezkumného řízení v § 95 odst. 1 výslovně stanoví, že k zahájení přezkumného řízení, resp. k přezkumnému řízení je v případě zjištění jeho důvodnosti, a nutno dodat, že při současném zjištění, že nejde o případ, kdy by bylo přezkumné řízení nepřípustné, příslušný *správní orgán nadřízený* správnímu orgánu, který rozhodnutí, jež má být přezkoumáno, vydal.

Současně však ustanovení § 95 odst. 2 správního řádu uvádí, že přezkumné řízení může za zákonem stanovených podmínek provést i *správní orgán, který* přezkoumávané *rozhodnutí vydal*. Tak tomu může však být jen tehdy, jestliže podnět k přezkum-

nému řízení dal účastník, a správní orgán tomuto podnětu plně vyhoví. To však může jen tehdy, jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému jinému účastníkovi, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, souhlasí (jedná se v podstatě o tzv. *autoremeduru*).

Zvláštní případem je potom situace, kdy má být přezkoumáno rozhodnutí ústředního správního úřadu, přičemž v takovém případě rozhoduje v přezkumném řízení ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu.

S ohledem na uvedené potom nutně platí, že pokud dává *podnět* k přezkumnému řízení *účastník řízení*, zásadně jej podává ke *správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal*, a to již jen z toho důvodu, aby tento orgán mohl posoudit, zda jsou splněny podmínky pro to, aby při důvodnosti a přípustnosti přezkumného řízení mohl sám v přezkumném řízení rozhodnout. Toto posouzení nemůže učinit žádný jiný správní orgán, a proto i pro případ, že by byl takový podnět učiněn u správního orgánu jiného, typicky u správního orgánu nadřízeného, je třeba podnět postoupit správnímu orgánu, který rozhodnutí, jež má být přezkoumáno, vydal, a to jako orgánu příslušnému. Právní úprava logicky pamatuje také na to, jak má být postupováno v případech, kdy daný správní orgán zjistí, že pro přezkumné řízení *autoremedurou* nejsou splněny předepísané podmínky. V takovém případě daný správní orgán věc, a to zpravidla ještě před zahájením přezkumného řízení, předá k provedení přezkumného řízení nadřízenému orgánu. Tady je třeba s ohledem na dikci § 12 správního řádu dovodit, že uváděné předání věci se provede usnesením jako postoupení pro nepříslušnost.

Pokud však *podnět* k přezkumnému řízení podává jiná osoba, resp. *jiný subjekt* než účastník řízení v předmětné věci, a to včetně případů, kdy podnět podává jiný správní orgán (např. dotčený orgán podle § 136 odst. 4, nebo tzv. „jiný“ správní orgán podle § 149 odst. 5), potom platí, že podnět se obecně podává ke *správnímu orgánu, který je nadřízený* správnímu orgánu, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno. Pokud by takový podnět byl učiněn u jiného než nadřízeného správního orgánu, bylo by třeba tento podnět postoupit podle § 12 správního řádu správnímu orgánu příslušnému.

V případech, kdy je podáván podnět k přezkumnému řízení ve vztahu k rozhodnutí *ústředního orgánu*, podnět se vždy podává, bez ohledu na to, zda jej činí účastník řízení či jiný subjekt, k *ministřovi nebo vedoucímu* jiného ústředního správního úřadu. I tady přirozeně platí, že pokud by byl podnět podán u jiného správního orgánu, je třeba jej postoupit. Z povahy věci tak vždy existuje správní orgán, který je věcně příslušný k přijetí podnětu k přezkumnému řízení a k jeho zahájení, a nemůže tak nastat situace, kdy by byl podnět odložen [§ 43 odst. 1 písm. b)].

Současně je třeba poznamenat, že tam, kde se přezkumné řízení zahajuje tzv. *z vlastního podnětu*, zahájení řízení přichází v úvahu vždy jen na úrovni *správního orgánu nadřízeného* správnímu orgánu, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno. To ostatně beze zbytku koresponduje dozorčí povaze přezkumného řízení.

Jinými slovy příslušný k přezkumnému řízení je u nižších než ústředních správních úřadů, s výjimkou *autoremedury*, kde je k řízení příslušný správní orgán, který přezkoumávané rozhodnutí vydal (a která z povahy věci nemůže být provedena

správním orgánem tzv. z vlastního podnětu), vždy *správní orgán nadřízený*. U ústředních správních úřadů a jejich rozhodnutí se pro příslušnost k přezkumnému řízení uplatňují pravidla, která jsou obdobně stanovena pro řízení o *rozkladu* (§ 152).

Pokud jde o *účastníky přezkumného řízení*, těmi jsou účastníci původního řízení, tj. řízení, v němž bylo přezkoumávané rozhodnutí vydáno, popř. jejich právní nástupci.

Ze závěrů poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu:

Závěr č. 106 ze dne 10. 6. 2011

Přezkumné řízení lze zahájit, případně v zahájeném přezkumném řízení lze pokračovat, i po podání žaloby proti přezkoumávanému rozhodnutí ke správnímu soudu podle soudního řádu správního.

Závěr č. 127 ze dne 25. 10. 2013

O zahájení či nezahájení přezkumného řízení v případě, že jde o rozhodnutí ministerstva, rozhoduje ministr. Vyrozumění o nezahájení přezkumného řízení však v rámci ministerstva jako věcně příslušného správního orgánu může na základě pověření ministrem vyhotovovat i jiná oprávněná úřední osoba.

§ 96

- (1) Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci.
- (2) Soulad rozhodnutí s právními předpisy se posuzuje podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží. Příslušný správní orgán posoudí spisový materiál a podle potřeby zajistí vyjádření účastníků a správních orgánů, které řízení prováděly.
- (3) Přezkumné řízení týkající se předběžného opatření nelze konat poté, co se rozhodnutí ve věci stalo vykonatelným nebo nabylo jiných právních účinků anebo co bylo toto rozhodnutí zrušeno, ledaže by posouzení mělo význam pro náhradu škody.

Související ustanovení:

§ 42, 71, § 94 a 95, § 97 až 99

Poznámky:

K zahájení přezkumného řízení přistoupí správní orgán tehdy, jestliže po předběžném posouzení věci dojde k závěru, že lze mít důvodně za to, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, a přezkumné řízení je přípustné.

V případech, kde je zahájení přezkumného řízení zvažováno na základě tzv. *jiného podnětu*, je právní úpravou pamatováno i na to, jak postupovat, když důvody pro zahájení přezkumného řízení nebudou shledány. Ustanovení správního řádu o pře-

zkumném řízení (§ 94 odst. 1) stanoví, že tam, kde je podnět podán *účastníkem řízení*, pokud správní orgán neshledá důvod pro zahájení řízení, *sdělí* tuto skutečnost s uvedením důvodů do 30 dnů podateli. Tento postup, či provedení daného úkonu, vyplývá pro příslušný správní orgán přímo ze zákona, a účastník řízení, který podnět podal, nemusí žádat, aby byl o způsobu vyřízení podnětu vyrozuměn. Pokud by však byl podnět k přezkumnému řízení učiněn jiným subjektem než účastníkem předchozího řízení, daná úprava § 94 odst. 1 správního řádu se neuplatní, a pro případ, že by příslušný správní orgán neshledal důvod pro zahájení řízení, potom tuto skutečnost sdělí jen takovému podateli, který o takové sdělení pro tento případ požádal. V takovém případě se jedná o postup předvídaný § 42 správního řádu, a i tady platí, že dané skutečnosti správní orgán sdělí podateli do 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel.

Proti takovýmto sdělením, vzhledem k jejich právní povaze (jak sdělení ve smyslu § 94 odst. 1, tak i případně sdělení podle § 42 činěná v uvedených souvislostech mají povahu úkonu podle části čtvrté správního řádu), nepřichází v úvahu podání odvolání.

Pokud by bylo zahájení přezkumného řízení zvažováno tzv. z *vlastního podnětu* správního orgánu příslušného k předmětnému přezkumnému řízení, a nakonec by nebyly shledány důvody pro jeho zahájení, z povahy věci žádné *sdělení* podateli v úvahu nepřichází.

Tam, kde bude přistoupeno k zahájení přezkumného řízení, podle aktuálně platné právní úpravy platí, že se toto řízení zahajuje *usnesením*.

Tady je pro zajímavost třeba poznamenat, že zákonodárce zvolil pro zahajování tohoto řízení do jisté míry obdobný způsob, jako při „nařizování“ obnovy řízení (obnova řízení se však nařizuje „rozhodnutím“). Tento přístup či postup koresponduje skutečnosti, že zahájení přezkumného řízení je významným zásahem do právní sféry účastníků řízení (u řízení z vlastního podnětu vždy, u řízení z podnětu účastníka řízení je zřejmým zásahem do práv případných dalších účastníků řízení), a je tedy žádoucí, aby řízení bylo zahajováno způsobem, proti němuž se lze kvalifikovaně bránit. Tady potom nabývá na významu i případná tvrzená nepřípustnost přezkumného řízení, kdy dotčený účastník řízení bude při obraně proti zahájenému řízení namítat, že nabyl práv v dobré víře.

Přezkumné řízení přitom lze zahájit v přesně ohraničených a nepřekročitelných lhůtách, přičemž zákonodárce zvolil a předepisuje konjunktivní kombinaci subjektivní a objektivní lhůty. Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat nejdéle do 2 měsíců, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl,³⁴ nejpозději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí. To ve svém důsled-

³⁴ Dikci „kdy se příslušný správní orgán o důvodu *zahájení přezkumného řízení* dozvěděl“ je v případě zahajování přezkumného řízení z *vlastního podnětu* nutno spojovat zpravidla s dohlídkovým či jiným kontrolním zjištěním. V případě zahajování přezkumného řízení z *jiného podnětu* je důvod zahájení takového řízení bezprostředně spojen s obsahem a vy-

ku znamená, že dvouměsíční lhůtu lze beze zbytku využít jen tehdy a tam, kde do jejího běhu nezasahuje konec související jednoroční lhůty. Pokud by konec jednoroční lhůty spadl do běhu lhůty dvouměsíční, potom by z ní bylo možné využít jen tu její část, která by nepřekročila konec lhůty jednoroční. Po uplynutí dvouměsíční lhůty, a to i tam, kde ještě neuplynula lhůta jednoroční, stejně jako tam, kde uplynula lhůta jednoroční, již nelze přezkumné řízení zahájit. Přitom platí, že v uvedených lhůtách musí být usnesení o zahájení přezkumného řízení vydáno, nestačí jenom řízení (o zahájení řízení) zahájit.

V těchto souvislostech je zřejmě třeba přičinit poznámku i k povaze výše zmiňované 30denní lhůty pro případné sdělení podateli podnětu, že důvod k zahájení přezkumného řízení nebyl shledán. Uvedená 30denní lhůta je jak v režimu § 94 odst. 1, tak v režimu § 42 správního řádu lhůtou pořádkovou, a proto její nedodržení (na rozdíl od lhůt pro zahájení řízení – 2 měsíce/1 rok) neznámá, že k předmětnému závěru již po jejím uplynutí správní orgán nemůže dospět a dané skutečnosti nemůže sdělit. Byť z hlediska obvyklého vnímání principu předvídatelnosti a legitimního očekávání by se mohlo jevit, že pokud účastník či jiný subjekt, který učinil podnět k přezkumnému řízení, neobdrží sdělení učiněné do 30 dnů ode dne, kdy správní orgán podnět obdržel, o tom, že neshledal důvod pro zahájení přezkumného řízení, pak by bylo možné očekávat již jen usnesení o zahájení přezkumného řízení, pro jehož vydání je stanovena lhůta delší (dvouměsíční). Pod tímto zorným úhlem je zřejmé, že vhodnější by byla bývala úprava, která by stanovila jak pro případné zahájení přezkumného řízení, tak pro případné sdělení, že správní orgán neshledal důvod pro zahájení přezkumného řízení, lhůtu stejnou, a to patrně (z nabízejících se lhůt 2 měsíce/30 dnů) lhůtu 2 měsíce.

U usnesení, kterým se zahajuje přezkumné řízení, se jedná o usnesení, které se oznamuje, resp. doručuje, a jeho vydáním se tak v souladu s § 71 odst. 2 rozumí vypravení jeho písemného vyhotovení či vyvěšení na úřední desce, pokud by se doručovalo veřejnou vyhláškou. Proti tomuto usnesení se lze odvolat, odvolání však nemá odkladný účinek.

Předmětem přezkumného řízení je z povahy věci vždy rozhodnutí konečné, resp. rozhodnutí tzv. poslední v řadě. Přezkumné řízení přitom není vázáno na to, že musely být nejprve vyčerpány řádné opravné prostředky, tzn. že v přezkumném řízení může být přezkoumáváno jak rozhodnutí pravomocné správního orgánu prvního stupně, které nebylo napadeno řádným opravným, tak pravomocné rozhodnutí odvolacího orgánu. Přitom, což by vyplývalo již z povahy věci, platí, že v přezkumném řízení, v němž je přezkoumáváno rozhodnutí odvolacího orgánu lze přezkoumat i jemu předcházející rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (§ 95 odst. 2).

hodnocením tohoto podnětu, k němuž by mělo dojít tak, aby bylo možné případný negativní závěr sdělit do 30 dnů jeho podateli.

Pro vlastní posouzení souladu či rozporu přezkoumávaného rozhodnutí s právními předpisy platí, že rozhodnými jsou právní stav a skutkové okolnosti v době vydání přezkoumávaného rozhodnutí, což reflektuje i judikatura. K tomu srov. např. *rozsudek MěS v Praze ze dne 9. 2. 2010, čj. 10 Ca 234/2008-24*. Správní orgán tedy nemůže zrušit nebo změnit rozhodnutí proto, že se po jeho vydání dodatečně změnila rozhodující skutkové okolnosti, z nichž původní rozhodnutí vycházelo.

V přezkumném řízení se vychází z předchozího spisového materiálu, přičemž současně z právní úpravy vyplývá, že v případě potřeby může správní orgán, který řízení vede, doplnit dokazování, což souvisí s výslovným oprávněním v případě potřeby zajistit vyjádření účastníků řízení a správních orgánů, které řízení prováděly. Soulad či rozpor přezkoumávaného rozhodnutí s právními předpisy se posuzuje jak v rovině práva hmotného, tak také v rovině práva procesního. Přitom platí, a to obdobně jako v případě odvolacího řízení, že k takovým vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy (tady zřetelně v rovině práva hmotného), popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží.

Z judikatury:

Rozsudek MěS v Praze ze dne 9. 2. 2010, čj. 10 Ca 234/2008-24

Pro rozhodnutí správního orgánu je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání jeho rozhodnutí. Otázku existence překážky litispendence je proto nutno posuzovat ve vztahu k době, kdy správní orgán v později zahájeném řízení rozhoduje.

Rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, čj. 1 As 24/2011-79

Pro rozhodování správního orgánu v prvním stupni je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí, nikoliv v době zahájení řízení (srov. § 96 odst. 2, § 90 odst. 4 nebo § 82 odst. 4 správního řádu z roku 2004).

Rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2016, čj. 2 Azs 307/2015-41

Jsou-li v téže věci vydána dvě správní rozhodnutí v důsledku kasace pravomocného zrušujícího rozsudku krajského soudu Nejvyšším správním soudem, může správní orgán zrušit později vydané správní rozhodnutí v přezkumném řízení pro rozpor s právním principem non bis in idem, popřípadě s § 48 odst. 2 správního řádu. V takovém případě není vázán skutkovým a právním stavem, který tady byl v době vydání nového správního rozhodnutí (§ 96 odst. 2 správního řádu). Ze stejných důvodů může později vydané správní rozhodnutí zrušit také soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu; zásada přezkumu podle skutkového a právního stavu existujícího v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 soudního řádu správního) ani pravidlo, podle něhož se věc vrací k dalšímu řízení žalovanému správnímu orgánu (§ 78 odst. 4 soudního řádu správního), se neuplatní.

Rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2016, čj. 5 As 203/2015-141

I. Podle § 96 odst. 2 správního řádu se v přezkumném řízení posuzuje soulad rozhodnutí s právními předpisy podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho

vydání. Uvedené však nikterak nevylučuje, aby soud ve smyslu § 77 odst. 2 s. ř. s. provedl a doplnil dokazování, má-li za to, že skutkový stav byl správními orgány zjištěn nedostatečně. Soud může použít i nové důkazy, které sice ve správním řízení nebyly předloženy, resp. nebyly součástí správního spisu, nicméně jsou schopny vypovídat o skutkovém stavu v době vydání správního rozhodnutí a lze jimi tedy potvrdit nebo vyvrátit skutkový stav, který správní orgán zjistil ve správním řízení.

II. Pokud rozpor rozhodnutí s právními předpisy má mít původ výlučně v postupu správního orgánu, aniž by k tomu stěžovatelka svým jednáním jakkoli přispěla, a stěžovatelka je v dobré víře, že rozhodnutí bylo vydáno správným postupem, je třeba její dobrou víru v intencích § 94 odst. 5 a § 99 odst. 2 správního řádu reflektovat.

§ 97

Rozhodnutí v přezkumném řízení

- (1) Jestliže správní orgán po zahájení přezkumného řízení zjistí, že právní předpis porušen nebyl, řízení usnesením zastaví. Usnesení se pouze poznamená do spisu.
- (2) Rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí ve věci. Probíhá-li přezkumné řízení, správní orgán je usnesením zastaví. Usnesení se pouze poznamená do spisu.
- (3) Rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, příslušný správní orgán zruší nebo změní, popřípadě zruší a věc vrátí odvolacímu správnímu orgánu nebo správnímu orgánu prvního stupně; tyto správní orgány jsou vázány právním názorem příslušného správního orgánu.

Související ustanovení:

§ 94 až 96, § 98 a 99

Poznámky:

Rozhodnutí v přezkumném řízení může být jen takovou reakcí na učiněná zjištění, s níž počítá zákonná úprava.

Tak je především třeba poukázat na to, že stávající právní úprava počítá v první řadě se zastavením přezkumného řízení, a to hned ze dvou důvodů. V prvním případě správní orgán, pokud po zahájení přezkumného řízení zjistil, že právní předpis porušen nebyl, řízení *usnesením* zastaví. Takové usnesení se toliko poznamenává do spisu a účastníci řízení se o něm vhodným způsobem vyrozumí (§ 76 odst. 3). Proti tomuto usnesení se nelze odvolat. V případě druhém řízení zastaví i tehdy, když po zahájení přezkumného řízení zjistil, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, avšak dospěl k závěru, že by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, byla ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu. Správní

orgán rozhoduje usnesením, které se oznamuje účastníkům řízení, lze se proti němu odvolat, nicméně odvolání proti němu nemá odkladný účinek (§ 76 odst. 5).

Naproti tomu v ostatních případech, kdy správní orgán v přezkumném řízení zjistí, že přezkoumávané rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, podle okolností přezkoumávané rozhodnutí *zruší* nebo *změní*, či rozhodnutí *zruší a věc vrátí* správnímu orgánu, který dané rozhodnutí vydal, k novému projednání a rozhodnutí, přičemž tak učiní *rozhodnutím* (§ 67).³⁵

Zrušení rozhodnutí pro rozpor s právními předpisy bude přicházet v úvahu tam, kde právní úprava ve spojení se zjištěným skutkovým stavem vůbec s rozhodnutím, či s rozhodnutím ve vztahu k dotčeným účastníkům nepočítala, či je nepřipouštěla, tzn. že rozhodnutí v dané věci vůbec nemělo být vydáno. V takovém případě správní orgán přezkoumávané rozhodnutí zruší, a i když to právní úprava výslovně nestanoví, současně řízení zastaví. V opačném případě by totiž „obživil“ stav, který tady byl těsně před vydáním přezkoumávaného rozhodnutí, tedy stav běžícího a dosud neukončeného (předchozího) řízení.

Změna rozhodnutí bude v přezkumném řízení přicházet v úvahu tam, kde lze danou změnou napravit zjištěný rozpor s právními předpisy, aniž by muselo být přezkoumávané rozhodnutí rušeno a věc vrácena k novému projednání a rozhodnutí. Tady je třeba poznamenat, že takto by zřejmě nemělo být postupováno tam, kde předmětem přezkoumání bude rozhodnutí, vydané v samostatné působnosti obce či kraje. Přezkumné řízení je výkonem státní správy a změnou rozhodnutí by bylo rozhodnutí původně „samosprávné“ nahrazeno rozhodnutím „státněsprávním“.

Změna rozhodnutí v přezkumném řízení přitom může být podle okolností provedena jak ve prospěch účastníků řízení, tak případně i v neprospěch, avšak přitom být vždy dbáno již výše zmíněného požadavku, šetřit práva nabytá v dobré víře.

Ke *zrušení rozhodnutí* a *vrácení věci* k novému projednání a rozhodnutí bude potom správní orgán přistupovat tam, kde bude dosažení souladu rozhodnutí s právními předpisy vyžadovat zásadnější doplnění dokazování, nebo kde bude třeba „změnit“ rozhodnutí územního samosprávného celku, vydané v samostatné působnosti. Pro tyto případy platí, že správní orgán, jemuž je věc vrácena, je vázán právním názorem přezkumného správního orgánu.

Rozhodnout v přezkumném řízení v I. stupni může příslušný správní orgán vždy nejpozději jen do 15 měsíců od právní moci přezkoumávaného rozhodnutí. V této lhůtě tedy nestačí přezkumné řízení jen zahájit, nýbrž přezkumné řízení (prvostupňové) musí být v této lhůtě skončeno a rozhodnutí vydáno. V opačném případě je třeba řízení *zastavit*. I tady se řízení zastavuje *usnesením*, které se pouze poznamenává

³⁵ V případě změny rozhodnutí, zrušení rozhodnutí, stejně jako v případě zrušení rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání a rozhodnutí se rozhoduje *rozhodnutím* i tam, kde by bylo samostatně přezkoumáváno *usnesení* (tj. usnesení o odložení věci či usnesení o zastavení řízení).

do spisu a o němž se účastníci řízení vhodným způsobem vyrozumí, proti tomuto usnesení se nelze odvolat.

Z judikatury:

Rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 28. 8. 2007, čj. 4 As 31/2006-73

Rozhodnutí správních orgánů, vydaná podle § 65 odst. 2 správního řádu z roku 1967, jimiž byla mimo odvolací řízení zrušena nebo změněna pravomocná rozhodnutí ve správním řízení, jsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s., a podléhají soudnímu přezkumu, neboť tato rozhodnutí zasahují do existujících hmotných práv fyzických nebo právnických osob, nabytých v původním pravomocně skončeném správním řízení.

Rozsudek MěS v Praze ze dne 15. 10. 2009, čj. 9 Ca 67/2007-46

Skutečnost, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně je nepřezkoumatelné pro absenci jakýchkoliv úvah, neopravňuje nadřízený správní orgán, aby ve zkráceném přezkumném řízení podle § 98 v souvislosti s § 97 odst. 3 správního řádu z roku 2004 toto rozhodnutí nahradil svým rozhodnutím s vlastními věcnými závěry a jejich odůvodněním. Spočívá-li zjevný rozpor rozhodnutí s právními předpisy v nedostatku odůvodnění, je nadřízený správní orgán povinen takové rozhodnutí zrušit a vrátit správnímu orgánu I. stupně s právním názorem vedoucím k odstranění zjištěné vady řízení.

Rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2010, čj. 2 Afs 125/2009-104

Je-li původní rozhodnutí správního orgánu v přezkumném řízení podle § 97 odst. 3 správního řádu z roku 2004 změněno, nastává tím situace, kdy je vydáno nové meritorní rozhodnutí, proto z povahy věci odpadá možnost soudu původní rozhodnutí přezkoumat. Jedná se o neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, pro který je třeba žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Žalobce však má možnost namítat v žalobě (v pořadí druhé) proti novému meritornímu rozhodnutí veškeré námitky proti správnímu řízení jako celku, a to včetně okolností, které se vztahují svým obsahem k předchozímu pravomocnému rozhodnutí.

Rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2010, čj. 7 As 21/2010-232

Podmínka stanovená v § 97 odst. 2 správního řádu z roku 2004, že rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí ve věci, se vztahuje pouze na první v přezkumném řízení vydané rozhodnutí prvního stupně.

Po zrušení prvního v přezkumném řízení vydaného rozhodnutí prvního stupně lze pokračovat v přezkumném řízení a vydat v něm, a to případně i opakovaně, další rozhodnutí prvního stupně bez ohledu na lhůtu stanovenou v § 97 odst. 2 správního řádu z roku 2004.

Správní orgán zastaví přezkumné řízení podle § 97 odst. 2 správního řádu z roku 2004, pouze pokud nebylo první rozhodnutí prvního stupně v přezkumném řízení vydáno ve lhůtě 15 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí ve věci.

Usnesení NSS ze dne 6. 3. 2012, čj. 8 Ao 8/2011-129

Jestliže je po podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy toto opatření zrušeno ve zkráceném přezkumném řízení podle § 97 odst. 3 správního řádu z roku 2004, přestala být splněna jedna z nezbytných podmínek řízení, spočívající v existenci přezkoumávaného opatření. Soud v takovém případě řízení zastaví.

§ 98**Zkrácené přezkumné řízení**

Jestliže je porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu, jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení a není zapotřebí vysvětlení účastníků, může příslušný správní orgán provést zkrácené přezkumné řízení. Dokazování se neprovádí. Prvním úkonem správního orgánu při zkráceném přezkumném řízení je vydání rozhodnutí podle § 97 odst. 3.

Související ustanovení:

§ 94 až 97, § 98

Poznámky:

Tzv. *zkrácené přezkumné řízení* je zcela zvláštním případem přezkumného řízení, u něhož se neprovádí dokazování, a u něhož je prvním (a také jediným) úkonem správního orgánu vydání přezkumného rozhodnutí. Judikatura k tomu dodává, že jde o projev zásady procesní ekonomie, srov. *rozsudek NSS ze dne 11. 5. 2011, čj. 1 As 31/2011-72*.

Toto řízení z povahy věci přichází v úvahu jen ve zcela jednoznačných případech rozporu přezkoumávaného rozhodnutí s právními předpisy. Z jeho povahy a souvislosti právní úpravy lze dovozovat, že v případě podnětu účastníka k přezkumnému řízení se může či bude účastník dovolávat i toho, aby rozhodnutí bylo zrušeno, či změněno právě ve zkráceném přezkumném řízení. Nepřistoupení ke zkrácenému přezkumnému řízení přitom ještě neznamená, že nebude či nemůže být následně zahájeno a provedeno „běžné“, resp. „nezkrácené“ přezkumné řízení.

Zkrácené přezkumné řízení není, ani pokud jde o jeho zahájení, ani pokud jde o jeho skončení, vázáno na žádné lhůty. Z povahy věci je zřejmé, že by mělo přicházet v úvahu bezodkladně, a realizováno by zřejmě mělo být nejpozději do uplynutí lhůty pro zahájení běžného, tj. nezkráceného přezkumného řízení (tj. do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, navíc v rámci jednoleté lhůty objektivní). Ostatně na tom, že rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení je možné vydat pouze ve dvouměsíční subjektivní lhůtě, a současně i roční objektivní lhůtě vyplývající z § 96 odst. 1, se shodují ve svých závěrech jak Nejvyšší správní soud, tak poradní sbor ministra vnitra pro výklad správního řádu.

Na druhé straně se však zákonitě vtírá i úvaha, zda by tam, kde nebude ve zkráceném přezkumném řízení rozhodnuto bezodkladně, neměla být pro vydání rozhodnutí mezní až lhůta 15 měsíců ode dne právní moci přezkoumávaného rozhodnutí (§ 97

odst. 2), neboť v případě zkráceného přezkumného řízení se toto řízení samostatně nezahajuje, a realizuje se přímo vydáním vlastního přezkumného rozhodnutí, a to jako prvním úkonem ve věci (jinými slovy, toto řízení se „zahajuje vydáním rozhodnutí, kterým se řízení končí“). A to nelze vydat až po uplynutí předemtné 15ti měsíční lhůty (tedy, je nutno je vydat ve lhůtě do 15ti měsíců ode dne právní moci přezkoumávaného rozhodnutí.). Tento výklad by se nabízel zejména tam, kde by takové řešení bylo ve prospěch toho, kdo byl případným nezákonným rozhodnutím na svých právech zjevně zkrácen.

V ostatním pro rozhodnutí vydané ve zkráceném přezkumném řízení platí totéž jako v případě rozhodnutí v „běžném“, resp. „nezkráceném“ přezkumném řízení.

Z judikatury:

Rozsudek MěS v Praze ze dne 15. 10. 2009, čj. 9 Ca 67/2007-46

Skutečnost, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně je nepřezkoumatelné pro absenci jakýchkoliv úvah, neopravňuje nadřízený správní orgán, aby ve zkráceném přezkumném řízení podle § 98 v souvislosti s § 97 odst. 3 správního řádu z roku 2004 toto rozhodnutí nahradil svým rozhodnutím s vlastními věcnými závěry a jejich odůvodněním. Spočívá-li zjevný rozpor rozhodnutí s právními předpisy v nedostatku odůvodnění, je nadřízený správní orgán povinen takové rozhodnutí zrušit a vrátit správnímu orgánu I. stupně s právním názorem vedoucím k odstranění zjištěné vady řízení.

Rozsudek NSS ze dne 11. 5. 2011, čj. 1 As 31/2011-72

Zkrácené přezkumné řízení (§ 98 správního řádu z roku 2004) je projevem zásady procesní ekonomie (§ 6 odst. 2 téhož zákona) a jeho účelem je odstranit akt přijatý v rozporu s právními předpisy bez zbytečného zatěžování dotčených osob, nikoliv zjednodušit činnost správním orgánům a připravit dotčené osoby o jejich procesní práva.

Ve zkráceném přezkumném řízení v zásadě nelze doplňovat správní spis. Správní orgán je oprávněn požadovat upřesnění podnětu k provedení zkráceného přezkumného řízení, nicméně upřesnění nesmí být skrytým vysvětlením účastníka nebo doplňováním důkazů.

Rozsudek NSS ze dne 7. 3. 2014, čj. 7 Aos 1/2013-35

Je-li v přezkumném řízení podle § 98 správního řádu z roku 2004 přezkoumáván územní plán obce vydaný formou opatření obecné povahy, jeho zrušením, a to i částečným, dochází k zásahu do ústavně zaručeného práva územního samosprávného celku na územní samosprávu. Ochrana tohoto ústavně zaručeného práva a přiměřené použití § 94 a násl. správního řádu z roku 2004 odůvodňuje závěr, že obec je účastníkem přezkumného řízení. Proto je oprávněna podat řádný opravný prostředek proti rozhodnutí krajského úřadu o zrušení jí vydaného územního plánu.

Rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 9. 12. 2014, čj. 2 As 74/2013-45

Rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení dle § 98 správního řádu z roku 2004 je možné vydat pouze ve dvouměsíční subjektivní lhůtě a roční objektivní lhůtě vyplývající z § 96 odst. 1 správního řádu z roku 2004.

Rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2016, čj. 2 As 228/2016-76

Rozhodnutí odvolacího orgánu podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, jímž bylo zrušeno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, kterým bylo ve zkráceném přezkumném řízení podle § 98 správního řádu zrušeno rozhodnutí o vydání nemovitosti podle § 9 odst. 6 zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi, a věc vrácena správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání v přezkumném řízení, nezasahuje do subjektivních veřejných práv toho, komu byla nemovitost vydána, a proto není „rozhodnutím“ ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř.s., a je tudíž vyloučeno ze soudního přezkumu podle § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s.ř.s.

Ze závěrů poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu:**Závěr č. 89 ze dne 26. 3. 2010**

V případě zkráceného přezkumného řízení podle § 98 správního řádu je třeba v souladu s ustanovením § 96 odst. 1 správního řádu vydat rozhodnutí do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci.

§ 99**Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení**

- (1) Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení mohou nastat zpětně od právní moci nebo předběžné vykonatelnosti přezkoumávaného rozhodnutí anebo od právní moci nebo předběžné vykonatelnosti rozhodnutí v přezkumném řízení. V rozhodnutí, jímž se ruší nebo mění přezkoumávané rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, správní orgán s ohledem na obsah přezkoumávaného rozhodnutí určí, odkdy nastávají jeho účinky.
- (2) Pokud se ruší nebo mění rozhodnutí, jímž byla uložena povinnost, a neodůvodňují-li okolnosti případu jiné řešení, určí správní orgán, že účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne právní moci nebo předběžné vykonatelnosti přezkoumávaného rozhodnutí.
- (3) Pokud se ruší nebo mění rozhodnutí, jímž bylo přiznáno právo, a neodůvodňují-li okolnosti případu jiné řešení, určí správní orgán, že účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne jeho právní moci nebo předběžné vykonatelnosti; bylo-li však přezkoumávané rozhodnutí vydáno na základě nesprávných či neúplných údajů uvedených žadatelem, určí správní orgán, že účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne právní moci nebo předběžné vykonatelnosti přezkoumávaného rozhodnutí.