

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Diplomová práce

**ZVLÁŠTNÍ FORMY PŘEZKUMNÉHO
ŘÍZENÍ**

Jakub Štverák

Plzeň 2024

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra správního práva

Studijní program Právo a právní věda

Studijní obor Právo

Diplomová práce

**ZVLÁŠTNÍ FORMY PŘEZKUMNÉHO
ŘÍZENÍ**

Jakub Štverák

Vedoucí práce:

JUDr. PhDr. Jan Malast, Ph.D.

Katedra správního práva

Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni

Plzeň 2024

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma: “Zvláštní formy přezkumného řízení” vypracoval samostatně pod odborným dohledem vedoucího diplomové práce a uvedl jsem všechny použité zdroje.

Plzeň, březen 2024

Poděkování

Tímto bych chtěl poděkovat především své rodině za bezmeznou podporu při studiu, dále svým přátelům a studijním kolegům za pomoc při zdolávání překážek na cestě k magisterskému titulu a v neposlední řadě také vedoucímu práce JUDr. PhDr. Janu Malastovi, Ph. D. za cenné rady a čas, který mně a této práci věnoval.

Obsah

Úvod.....	6
1 Historický vývoj přezkumu rozhodnutí	7
1.1 Správní řízení v Habsburské monarchii	7
1.2 Počátky přezkumného řízení v Československu	8
2 Obecné přezkumné řízení dle správního řádu – základní charakteristika.....	10
2.1 Vztah správních orgánů a jejich adresátů.....	12
2.1.1 Vlastnosti správních aktů	12
2.1.2 Dobrá víra.....	14
2.1.3 Subjekty přezkumného řízení	15
2.1.3.1 Orgán vykonávající přezkum	15
2.1.3.2 Účastníci řízení.....	15
2.2 Nepřípustnost přezkumného řízení.....	16
2.3 Zahájení přezkumného řízení	18
2.4 Způsoby rozhodnutí v přezkumném řízení.....	21
2.4.1 Meritorní rozhodnutí ve věci.....	21
2.4.1.1 Zrušení původního rozhodnutí	21
2.4.1.2 Změna původního rozhodnutí	22
2.4.1.3 Zrušení a vrácení původního rozhodnutí.....	23
2.4.2 Zastavení řízení	24
2.4.3 Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení	26
3 Zvláštnosti a výjimky v obecném přezkumném řízení	27
3.1 Přezkum usnesení o odložení věci a o zastavení řízení.....	28
3.2 Zkrácené přezkumné řízení	30
3.2.1 Přezkum rozhodnutí vydaném ve zkráceném přezkumném řízení....	31
3.3 Podnět k zahájení přezkumného řízení podaný správním orgánem, jenž vydal původní rozhodnutí	32
3.3.1 Rozkladová komise coby autor podnětu	33

3.4	Přezkum rozhodnutí o předběžných opatřeních	35
3.5	Autoremedura	38
4	Přezkum jiných úkonů podle IV. části správního řádu.....	39
4.1	Základní charakteristika	39
4.2	Odlišnosti a výjimky od „klasického“ přezkumného řízení	41
4.2.1	Účastníci řízení.....	41
4.2.2	Lhůty	43
4.3	Přezkum závazných stanovisek	44
5	Přezkum veřejnoprávních smluv	45
5.1	Vztah k soukromoprávním smlouvám	46
5.2	Príslušnost správních orgánů k zahájení přezkumného řízení.....	47
5.3	Účastníci přezkumného řízení	48
5.4	Lhůty	48
5.4.1	K podání podnětu smluvní stranou.....	48
5.4.2	K zahájení přezkumného řízení a vydání rozhodnutí.....	49
5.5	Možné postupy zrušení veřejnoprávních smluv v přezkumném řízení .	50
6	Přezkum opatření obecné povahy	53
6.1	Odlišnosti od obecných ustanovení o přezkumném řízení	54
6.1.1	Účastníci řízení.....	54
6.1.2	Rozhodnutí, nebo opatření obecné povahy?.....	56
6.1.3	Lhůty a právní účinky „rozhodnutí“	57
7	Přezkumná řízení podle zvláštních zákonů	59
7.1	Daňový řád	59
7.2	Přestupkový zákon	60
7.3	Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.....	63
8	Závěr	65
9	Summary	67
	Seznam použitých zdrojů	68

Úvod

Přezkumné řízení v podobě, jak jej upravuje hlava IX. zákona č. 500/2004 Sb. správní řád (dále jen jako „SpŘ“) je dozorčím prostředkem umožňujícím změnu či zrušení pravomocných rozhodnutí správních orgánů, přičemž jejich cílem je napravit nesoulad těchto rozhodnutí s právními předpisy. Přezkoumat lze i jiné formy správních činností, přičemž tyto se od rozhodnutí velmi často liší svou povahou, mnohdy i právními účinky a jinými atributy v závislosti na tom, co je předmětem jejich úpravy. Právě tyto diference pak způsobují častou neaplikovatelnost obecných ustanovení o přezkumném řízení, přičemž se očekává, že zvláštní úprava přezkumu těchto forem jednání veřejné správy odlišných od rozhodnutí stanoví vlastní pravidla pro jejich přezkum odpovídající jejich povaze, účinkům apod.

Cílem práce je analýza aktuální právní úpravy obecné a zvláštních forem přezkumného řízení a současně s tím i pokus o ucelení problematické subsidiární aplikace obecných ustanovení vzhledem k výše zmíněným odlišnostem, kterého se autor pokusí dosáhnout za použití judikatury, komentářové literatury, odborných publikací a v neposlední řadě i úvah *de lege ferenda*, přičemž výsledkem této práce by mělo být i zhodnocení, zda současná právní úprava vykazuje mezery a zda je zde prostor pro jejich případné vyplnění.

V úvodních kapitolách bude detailně rozebrána obecná úprava přezkumného řízení zakotvená v hlavě IX. správního řádu, na kterou navazují zvláštnosti a výjimky, které autor v této úpravě spatřuje. Kapitoly následující budou pak zaměřeny na přezkum úkonů vydávaných dle části čtvrté správního řádu, veřejnoprávních smluv a opatření obecné povahy. Závěr práce je věnován přezkumnému řízení ve zvláštních zákonech, se zaměřením především na zvláštní formy přezkumného řízení dle správního řádu.

Hlavním podkladem této práce autor stanovil publikaci „Přezkumné řízení“ od JUDr. PhDr. Jana Malasta, Ph. D, a komentáře k zákonům a aktuální znění správního řádu, jakožto stěžejní zdroj zkoumané problematiky.

1 Historický vývoj přezkumu rozhodnutí

1.1 Správní řízení v Habsburské monarchii

V době rakouské monarchie se tehdejší úprava správního řízení skládala z mnoha právních předpisů různé právní síly a povahy, neboť neexistovala jednotná právní úprava, která by správní řízení komplexně a efektivně pokryla. Jednalo se konkrétně o jednotlivé zákony, císařská nařízení a úřední instrukce, které se řadily do jednotlivých svazků podle toho, jaký okruh záležitostí upravovaly, a ty byly následně vydávány ve formě úředních sbírek, přičemž zákony správní byly ukládány do sbírky, která se označovala jako „*politische Gesetzsammlung*“.¹

Za mílový krok kupředu z hlediska právní úpravy správního řízení se dá považovat rok 1867, neboť právě v tomto roce byl vydán zákon o soudcovské moci.² Podle Weyra byla do tohoto roku veřejná správa značně patrimoniální a stavovská, a tímto zákonem se co do formy přiblížila novodobému stavu především zakotvením ustanovení, které může připomínat dnešní podobu principu legality: „...*stát jakožto vrchnostenský činitel, obstarávající veřejnou správu, podléhá právnímu řádu (zákonům)*...“³ Zákon o soudcovské moci nebyl nikterak obsáhlý, přesto by se dal považovat za přelomový, neboť stanovil, že osoba (soukromého práva) se může bránit proti rozhodnutí správního úřadu u nově zřízeného Soudního dvora správního, ten kromě této povinnosti disponoval také kontrolní pravomocí právě nad těmito úřady všech instancí. Tato možnost nápravy rozhodnutí však nebyla v monarchii jediným a zdaleka ne prvním opravným prostředkem.

Například ústřední instrukce z roku 1855 obsahovala výčet opravných prostředků, pomocí kterých se účastník řízení mohl dožadovat nápravy dle jeho názoru nesprávných úředních rozhodnutí. Čížek ve své publikaci vymezil celkem 5 opravných prostředků, které obsahovala tato instrukce, a dále je pak rozdělil co do povahy jejich účelu. „*Karel Čížek rozlišuje opravné prostředky řádné a mimořádné tak, že odvolání, stížnost a uvedení v předešlý stav a obnovení správního řízení, když jest se dovoláváno obyčejného postupu instancí, jsou opravnými prostředky řádnými. Stížnost a uplatnění práva domáhat se ochrany proti nálezům správních*

¹ PRAŽÁK, J. *Rakouské právo správní, část první: všeobecná část práva správního*. Praha: Nákladem jednoty právnické, 1905., str. 4

² *Staatsgrundgesetz (StGG) über die richterliche Gewalt (RGGI 1867/144)*

³ WEYR, F. 1922. *Československé právo správní. Část všeobecná (organisace veřejné správy a řízení správní)*. Brno: Český akademický spolek "Právník", 1922, str. 73

*úřadů řádným pořadem práva, když jest se dovoláváno buď obyčejných soudů aneb soudů říšského aneb správního, jsou opravnými prostředky mimořádnými.*⁴

K otázce opravných prostředků vyplývající z ústřední instrukce se odlišně od Čížka vyjadřuje Pražák, přičemž nerozlišuje mezi rekusem, odvoláním a stížností a označuje je za jeden a ten samý opravný prostředek, neboť výsledek jejich aplikace v podstatě nemá přílišné diference.⁵ Nutno dodat, že opravné prostředky, nehledě na jejich rozdělení, disponovaly devolutivním účinkem, který dával účastníkovi řízení možnost domáhat se projednání dané záležitosti soudem právě na základě zákona o soudcovské moci. Možnost odkladu právní moci a vykonatelnosti se aplikovala pouze u některých z nich, a sice u odvolání a stížnosti, a to pouze tehdy, pokud byly tyto opravné prostředky uplatněny včas a osobou k tomu oprávněnou.⁶

Žádný z výše uvedených právních předpisů doby rakouské monarchie ovšem neupravoval přezkumné řízení, a institut přezkumu pravomocného rozhodnutí tak lze považovat za neexistující, a to až roku 1925. „*Jest zásluhou nového rakouského správního řádu z roku 1925, že po prvé se přidržel správního právně teoretického poznatku, že správní úřady nejsou a priori nadány mocí, rušiti vydané správní akty, nýbrž, že potřebují k tomu výslovného zmocnění ze strany zákona. Uvedené zmocnění uděluje zmíněný zákon tím, že zakládá opravný prostředek, umožňující změnu a zrušení aktu úřadem ex officio.*“⁷ Použití slov „opravný prostředek“ je zapotřebí (vzhledem k dnešní podobě opravných prostředků a jejich povahy) brát dosti s nadhledem, neboť, jak bude obsahem této práce dále, bývá přezkumné řízení často mylně označováno za mimořádný opravný prostředek, kterým ovšem ve skutečnosti není. Jedná se o prostředek dozorčí, kdy jeho mimořádnost pak lze spatřovat v jeho síle působení vůči rozhodnutí, kterou lze prolomit právní moc.

1.2 Počátky přezkumného řízení v Československu

Po vzniku samostatné Československé republiky v roce 1918 bylo třeba vytvořit efektivní a fungující právní systém, který by měl prokázat, že nově vzniklá demokratická republika dokáže samostatně existovat bez závislosti na jiném státu

⁴ BENEDA, I. a kol. *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě (1918–2005)*. Olomouc: Periplum, 2009. ISBN 978-80-86624-45-7 s.117.

⁵ PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl druhý, Právo správní. Rakouské právo správní*. Praha: Jednota právnická, 1905. s. 176.

⁶ BENEDA, op. cit. s. 119-120.

⁷ MERKL, A. *Obecné právo správní, Díl druhý*. Praha-Brno: Nakladatelství Orbis, 1932. s. 56-57.

a je schopna efektivně spravovat své vnitřní záležitosti. Pro utvrzení existence první republiky byl vydán Recepční zákon, který kromě deklarace o jejím vzniku také stanovil, že „*veškeré dosavadní říšské a zemské zákony a nařízení zůstávají prozatím v platnosti, a to proto, aby byla zajištěna kontinuita s rakousko-uherským právním řádem*“.⁸

Potřeba nového právního systému se projevila zejména tím, že původní zcela recipovaný rakouský model vykazoval značnou nekomplexnost a roztržitost, a to nejen v oblasti státní správy.⁹ Malast k tomuto uvádí: „*Nejúplnějši úpravou bylo zřejmě nařízení ministra vnitra a spravedlnosti č. 52/1855 ř. z., jímž se vydává úřední instrukce pro čistě politické a smíšené okresní a stoliční úřady (úřední instrukce, která upravovala správní řízení především v ustanoveních § 77 až 94)*“.¹⁰

Prvním vládním orgánem, který působil ještě před vznikem samostatné Československé republiky, a který se velkým dílem zasloužil o její konečný vznik a odtržení od Monarchie co do smyslu právní úpravy, byl Národní výbor v čele s dr. Karlem Kramářem. Nyní bylo nasnadě, aby výbor započal reorganizaci a rekodifikaci zcela přejaté právní struktury. První vlašťovkou vlastní právní úpravy správního řízení bylo přijetí zákona č. 125/1927 Sb. z. a n., o organizaci politické správy (organizační zákon), který článkem 10 odst. 1 stanovil: „*Vládním nařízením budou sjednoceny a upraveny předpisy o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů – čítajíc v to exekuční řízení – se zřetelem k účelnému zjednodušení a urychlení řízení...*“.¹¹ Vládním nařízením, na které je poukázáno v citaci, se míní nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení), které je v odborných publikacích označováno za první správní řád. V tomto právním předpisu v ust. § 83 bylo stanoveno: „*dosavadní právo úřadu rušiti nebo měniti právoplatné rozhodnutí z moci úřední zůstává nezměněno*“. Doboví autoři se pokoušeli blíže vymezit, na která rozhodnutí by se takové ustanovení mohlo vztahovat, přičemž při bližším zkoumání, které však není předmětem této práce, je možné uzavřít, že zákonodárce

⁸ Zákon č. 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého

⁹ SCHELLE, K. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk s.r.o. 2009. ISBN 978-80-7380-203-5. s. 130.

¹⁰ MALAST, J. *Přezkumné řízení*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2018. ISBN 978-80-261-0772. s. 13.

¹¹ SCHELLE, K. *Dokumenty z ústavních a správních dějin první Československé republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 1994. ISBN: 80-210-0877-6. s. 243.

nechával toto ustanovení spíše otevřenějšího rázu pro interpretaci speciálních zákonů.¹²

Za zmínku dále stojí i správní řád z roku 1967, který již jako fungující kodex správního práva efektivně a bez potřeby dalších předpisů zvládal „pokrýt“ většinu správních řízení. Také institut přezkumu rozhodnutí jakožto dozorčí prostředek, zde byl vymezen daleko přesněji a srozumitelněji než v předchozích úpravách, konkrétně již bylo přesněji vymezeno, za kterých podmínek lze předmětná rozhodnutí přezkoumávat. Přesto však institut přezkumného řízení postrádal některé nástroje, kterými disponuje dnes. Nebyla zde dána možnost přezkumné řízení ukončit a rozhodnutí neměnit i přes jeho nesoulad se zákonem a pro jeho zásah do práv účastníka nabytých v dobré víře, která by představovala převažující zájem nad zrušením takového rozhodnutí. Dále byla také dána mnohem shovívavější lhůta pro vydání nového přezkumného rozhodnutí, či na zrušení toho původního, která čítala tři roky od nabytí právní moci přezkoumávaného rozhodnutí.¹³

2 Obecné přezkumné řízení dle správního řádu – základní charakteristika

Základním účelem správního řízení při vydávání správních aktů je činnost správních orgánů směřující k vydání konstitutivních rozhodnutí, které konkrétně určité osobě zakládají, mění či ruší práva nebo povinnosti. Činnost správních orgánů může rovněž spočívat ve vydávání rozhodnutí deklaratorních, u nichž se potvrzuje nebo naopak vyvrací existence těchto práv a povinností. Rozhodnutí, jež správní orgány vydávají v rámci různých typů řízení, musí často splňovat přísné požadavky jak do formy, tak i do obsahové části, kdy správní orgán svoji vůli musí náležitě odůvodnit, mnohdy i poučit účastníka o jeho dalších možnostech, jak v řízení pokračovat v případě, kdy s výsledkem nesouhlasí, nebo se domnívá, že správní orgán při svém rozhodování pochybil.¹⁴

První takovou možnost představují řádné opravné prostředky, kterými může osoba, do jejíž právní sféry správní orgán zasáhl, změnit výsledek řízení, nebo alespoň zmírnit možné dopady vůči jeho osobě v případech, kdy se jedná o

¹² MALAST, J., op. cit. s. 28 a násl.

¹³ MALAST, J., op. cit. s. 33

¹⁴ KOPECKÝ, M., 2021 op. cit. s. 177.

rozhodnutí, která ukládají povinnost. V případě, kdy rozhodnutí již nabylo právní moci, a uplatnění řádných opravných prostředků nepřipadá v úvahu, neboť na takové rozhodnutí už se hledí jako na závazné, přichází na řadu opravné prostředky mimořádné, případně dozorčí. Řízení je v těchto případech zahajováno z moci úřední.

Rozhodnutí, jež je výsledkem činnosti správních orgánů, není vždy nutně bezchybné. Je tomu tak proto, že zde sehrává roli lidská činnost. Lidé nikdy ve svých činnostech nedosáhnou dokonalosti, a stejně tak by se toto tvrzení dalo uplatnit i na správní rozhodnutí, i přes to, že je kladen požadavek opaku. Právní systém tak hledí i na tento fakt a poskytuje tak možnost zvrátit zákonným způsobem i rozhodnutí pravomocná. Předpoklady pro uplatnění těchto procesních prostředků už jsou však přísnější a ne vždy v kompetencích účastníků řízení, dá se tedy očekávat tendence nižší úspěšnosti změny či zrušení takových rozhodnutí. Institutem, který provádí možnost změny či zrušení pravomocného rozhodnutí, je kromě jiných také přezkumné řízení, jako prostředek dozorčí.

Obecnou úpravu přezkumného řízení správními orgány upravuje správní řád v hlavě IX počínaje ust. § 94, který v prvním odstavci uvádí: „*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*“.¹⁵

Tento institut zajišťuje správním orgánům, jakožto vykonavatelům veřejné správy, možnost přezkoumat, a případně napravit či zrušit rozhodnutí, která již nabyla právní moci, tedy taková rozhodnutí, u kterých již nemá účastník právo je napadnout odvoláním ani žádnými dalšími řádnými opravnými prostředky, a zároveň je závazné jak pro jejich adresáty, tak pro ostatní správní orgány. Tento zásah lze uskutečnit pouze z důvodu nesouladu přezkoumávaného rozhodnutí s právními předpisy. Z tohoto důvodu bývá přezkumné řízení mylně označováno za mimořádný opravný prostředek, kterým ovšem ze své podstaty není. Tomu je tak proto, že neposkytuje ochranu veřejným subjektivním právům jednotlivců, nýbrž slouží k ochraně práva z objektivního hlediska.

Samotným důvodem takového přezkumu jsou právní vady přezkoumávaného rozhodnutí. Jedná se o takové vady, kdy došlo orgánem veřejné moci k vydání

¹⁵ Ustanovení § 94 odst. 1 SpŘ.

rozhodnutí, které je v rozporu s platnými právními předpisy, nebo o vady procesní, jejichž důsledkem mohl být nesoulad obsahu rozhodnutí se zákonem.¹⁶

2.1 Vztah správních orgánů a jejich adresátů

Správní orgány v rámci své činnosti vydávají správní akty jakožto jeden z mnoha typů činností, kdy tyto působí určitým způsobem na jejich adresáty, tj. fyzické a právnické osoby, jejichž právní postavení lze určit jako vnější z pohledu veřejné správy, a takový akt je téměř vždy zásahem do jejich práv a povinností. Nezáleží přitom, zdali se daným aktem konstituuje nová povinnost, či adresáta k něčemu opravňuje. Jedná se o projev vrchnostenské moci státu, která ovšem má své hranice, které nesmí správní orgán při svém rozhodování překročit, ať už výsledným rozhodnutím či postupem k tomu vedoucím.

Správní orgán vydávající správní akt je povinen respektovat princip legality, tedy vydávat akty jen v mezích své působnosti a způsobem stanoveným v právních normách. Šedá zeď teorie je bohužel velmi odlišná od zeleného stromu praxe, tudíž vyvstává hned několik otázek: Jakými možnostmi disponuje adresát vadného správního aktu? Je povinen se jím řídit i přes jemu známou skutečnost nastalé vady? Může si svévolně počínat v rozporu s povinnostmi, které mu správní akt ukládá, s vědomím toho, že je nesprávný?¹⁷

Jedním ze základních principů při realizaci veřejné moci a při vydávání správních aktu je princip správnosti. Tento princip požaduje, aby se na pravomocné správní akty nahlíželo jako na správné¹⁸ až do okamžiku, kdy příslušný orgán nebo soud jeho nesprávnost vysloví, případně jej zruší. Tento princip tedy poskytuje odpověď na výše položené otázky a adresát takového aktu je jím vázán až do okamžiku vyslovení jeho neplatnosti navazující například na přezkumné řízení.

2.1.1 Vlastnosti správních aktů

Důležitým aspektem, který nesmí být v rámci přezkumného řízení opomenut jsou vlastnosti správních aktů, které podmiňují samotnou použitelnost tohoto procesního institutu. Kromě platnosti a účinnosti, se kterými je spojována samotná

¹⁶ KOPECKÝ, M., MATES, P. *Mimořádné opravné a dozorní prostředky ve správním řízení*. Praha: Leges, 2022. ISBN 978-80-7502-548-7. s. 7-8

¹⁷ NEDOROST, L. *Přezkum správních rozhodnutí*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1997. ISBN 80-210-1578-0. s. 70

¹⁸ Jak samotnými správními orgány, tak i jejich adresáty.

existence a naplňování či uskutečňování obsahu správního aktu dále vystupuje i právní moc a vykonatelnost.

Existence právní moci u správního aktu *de facto* zakládá z formálního hlediska jakousi nedotknutelnost ze strany účastníka řízení, a to konkrétně tím, že jej nelze napadnout řádným opravným prostředkem, a tudíž se na něj hledí v tomto směru jako na akt ve své podobě finální. S formální stránkou se nepochybně pojí i stránka materiální, která na ni závisí a vyjadřuje faktickou nezměnitelnost správního aktu. Dále zakládá překážku věci rozhodnuté (*rei iudicatae*), jež má za příčinu nemožnost rozhodovat o stejné věci znovu. Dalo by se tedy shrnout, že materiální právní moc zakládá u správního aktu jeho závaznost, a to jak pro adresáty a správní orgán, který akt vydal, tak i pro ostatní subjekty veřejné správy.¹⁹

S právní mocí rozhodnutí se neodmyslitelně pojí i jeho vykonatelnost. Správní akt často adresátovi ukládá nějakou konkrétní povinnost a nabytím právní moci se taková povinnost stává vynutitelnou státní mocí, pokud ji v určené lhůtě adresát dobrovolně neplnil. Může nastat situace, kdy se správním aktem pouze přiznává, že zde takové právo účastníka je, či není. Konkrétně se jedná o rozhodování ve věcech osobního stavu,²⁰ kdy v takových případech není nutné adresátovi poskytovat další lhůtu, neboť adresátovi není ukládána žádná povinnost a vykonatelnost tak splývá s právní mocí, nebo také v dalších v rozhodnutích jejichž obsah nemůže být také z podstaty věci vynutitelný²¹ a jsou jim přiznány tzv. jiné právní účinky²².

Jedna z výjimek, kdy lze prolomit právní moc, přichází v úvahu za stavu, kdy rozhodnutí správního orgánu není v souladu se zákonem, nebo nebylo vydáno podle procesních pravidel, která zákon pro dané řízení ukládá. V takovém případě je dokonce žádoucí, aby rozhodnutí, které sice již nabylo právní moci, bylo zrušeno nebo změněno, z důvodu, aby byly zachovány hlavní principy právního státu a nebyla dotčena práva těch, o jejichž právech a povinnostech je v daném řízení rozhodováno.²³

¹⁹ KOPECKÝ, M. *Správní právo Obecná část*. Praha: C.H. Beck, s.r.o., 2021. ISBN 978-80-7400-820-7. s. 173–177

²⁰ Např. rozhodnutí o udělení státního občanství.

²¹ Např. stavební povolení.

²² KOPECKÝ, M., 2021 op. cit. s. 177.

²³ NEDOROST, L. op. cit., s. 79-83.

2.1.2 Dobrá víra

Při vymezování základních pojmů pro účely této práce, nelze opomenout také princip, který sice není pojmem výlučně spojovaným s rozhodováním správních orgánů, neboť se dotýká všech složek práva jako takového, ale jeho existence ovlivňuje celou řadu správních činností. Dobrou víru lze vykládat jak z hlediska subjektivního jakožto vnitřní stav nebo přesvědčení fyzické nebo právnické osoby, jež je utvrzena ve správnosti svého jednání, nebo z hlediska objektivního, jehož interpretaci poskytují i právní předpisy.²⁴

Z okruhů soukromého práva, konkrétně pak ze zákona č. 89/2012 Sb. občanského zákoníku (dále jen „občanský zákoník“), vyplývá pro osoby, jež hodlají učinit právní úkon, následující: „*Každý má povinnost jednat v právním styku poctivě.*“²⁵ Byť strukturou poměrně jednoduchá, tato norma neukládá zcela jasnou definici, a to z toho důvodu, že obsahuje neurčitý právní pojem „poctivě“, jenž musí být dále dle objektivních skutečností posuzován případ od případu. Z hlediska zaměření této práce je důležitá spíše veřejnoprávní dimenze tohoto fenoménu. Pro tyto účely je vhodné zmínit nálezy Ústavního soudu I ÚS 17/16-1, který ukládá správním orgánům při uplatnění prostředků dozorcího práva povinnost hodnotit jednotlivé případy, kromě jiného, také „...z hlediska dobré víry oprávněných z rozhodnutí, ale i jejich podílu na důvodech nezákonnosti“.²⁶ Dobrou víru tedy lze v závislosti na přezkumném řízení vyložit jako skutečnost, kterou správní orgány musí při svém rozhodování zohledňovat, a její případný nedostatek účastníkovi prokázat. V opačném případě pak přihlídnout a zohlednit v okamžiku, kdy účastník řízení opravdu jednal v dobré víře a porovnat dopady na jeho případnou újmu způsobenou změnou či zrušením rozhodnutí. I v tento moment lze tedy použít ustanovení o objektivní dobré víře z občanského zákoníku, neboť účastník každého řízení, má povinnost jednat poctivě. O dobré víře účastníka by se tak nedalo mluvit v okamžiku, kdy správní orgán vydal rozhodnutí na základě nepravdivých informací jím poskytnutých.

²⁴ KORECKÁ, V. Dobrá víra. In: HENDRYCH, D. a kol. Právníký slovník. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-059-1.

²⁵ Srov. § 6 odst. 1 občanského zákoníku.

²⁶ Nález ÚS ze dne 4. září 2018, sp. zn. I. ÚS 17/16.

2.1.3 Subjekty přezkumného řízení

2.1.3.1 Orgán vykonávající přezkum

Správní řád v obecné úpravě přezkumného řízení, tedy v § 95 odst. 1 stanovuje, kdo je vedením přezkumného řízení pověřen. Je jím nadřízený správní orgán tomu, jenž napadené rozhodnutí vydal. Nyní je třeba upřesnit, že v tomto případě nepůjde o nadřízenost služební ani institucionální, nýbrž se jedná o nadřízenost procesní posloupnosti. Příkladem může být rozhodnutí vydané v přestupkovém řízení obecním úřadem, jehož nadřízeným správním orgánem příslušným pro vedení přezkumného řízení bude krajský úřad coby úřad druhé instance.²⁷

Správní řád ale zdaleka není jediným právním předpisem, který upravuje postupy správních orgánů při vydávání rozhodnutí. Existuje široká škála zvláštních předpisů, které vystupují vůči správnímu řádu jako *lex specialis*, právě jako například při výše uvedeném přestupkovém řízení.

Aplikace správního řádu v těchto případech připadá v úvahu jen tehdy, pokud některé speciální ustanovení v tomto zákoně chybí. Tím ovšem není mířeno na laxní přístup zákonodárce, ale spíše absenci potřeby požadovaný institut upravovat odlišně od obecné úpravy poskytované správním řádem, a tedy následnou aplikaci obecného ustanovení ze správního řádu coby *lex generalis*. Obecně lze tedy aplikovat ust. § 178 SpŘ, kdy v prvním odstavci je k vedení přezkumného řízení určen ten orgán, o kterém to zvláštní zákon stanoví. Pokud zvláštní zákon nestanoví nadřízený orgán, postupuje se dle druhého odstavce, který tyto orgány výslovně vyjmenovává.

2.1.3.2 Účastníci řízení

Správní řád jako *lex generalis* vymezuje okruh účastníků v § 95 odst. 4, přičemž se jedná o historicky první správní řád, vymezující účastníky přezkumného řízení. Ustanovení o účastnících není příliš odlišné od toho, jak je správní řád vymezuje pro účely „klasického“ správního řízení.²⁸ Dle obecné úpravy jsou jimi mimo jiné především esenciální účastníci, tedy ti, o jejichž právech a povinnostech má být v řízení rozhodováno, a bez kterých by vedení řízení ani nebylo možné.²⁹ Těmito účastníky jsou osoby podle ust. § 27 odst. 1 SpŘ, přičemž v tomto ustanovení jsou dále dělení podle způsobu zahájení a povahy řízení. Pro účely

²⁷ MALAST, J., op. cit., s. 70 a násl.

²⁸ MALAST, J., op. cit. s. 82.

²⁹ KOPECKÝ, M., 2021, op. cit. s. 348.

přezkumného řízení budou jeho účastníci jednoznačně spadat do kategorie dle písm. b) výše uvedeného ustanovení, neboť přezkumné řízení jako takové patří do kategorie těch, jež se zahajují z moci úřední. Obecně se tedy dá tvrdit, že účastníkem přezkumného řízení bude ten, kdo byl účastníkem řízení takovému předcházející. Nicméně nelze opomenout ani účastníky dle následujících odstavců, o kterých je pojednáváno v následujících kapitolách této práce.

Dá se očekávat z povahy přezkumného řízení, že okruh účastníků se zde bude spíše zužovat, neboť ustanovení § 95 odst. 4 SpŘ považuje za účastníky jen ty, jichž se přezkumné řízení týká. To je snadno vysvětlitelné skutečností, že přezkumné řízení se nutně nemusí vztahovat na všechny výroky předmětného rozhodnutí, a nebude se tedy týkat toho účastníka, který přezkoumávaným výrokem není nijak dotčen.³⁰

Může nastat situace, kdy se bude okruh účastníků naopak rozšiřovat, což výslovně stanoví zákon.³¹ V takovém případě „...*mohou nastoupit dva noví účastníci – právní nástupci původního účastníka – řízení přezkumného, jsou-li pro to splněny zákonné podmínky*“.³² Jako příklad lze uvést rozdělení právnické osoby na dvě nové ve vztahu rozhodnutí *in rem* – tedy ve vztahu adresáta k určité věci, jež je předmětem původního řízení, tak i na rozhodnutí *ad personam*, tedy rozhodnutí takové, „*teré se vztahuje k určité osobě (a) řeší poměry této osoby*“.³³

2.2 Nepřípustnost přezkumného řízení

Přezkumné řízení se uplatní pro zrušení nebo změnu rozhodnutí správních orgánů, která nejsou v souladu s právními předpisy, přičemž není pravidlem, že každé rozhodnutí je automaticky svou existencí způsobilé k tomu, aby bylo přezkoumáno. Prvním takovým případem jsou rozhodnutí, kterým byl účastníkovi původního řízení udělen souhlas k právnímu jednání, obvykle soukromoprávního charakteru dle občanského zákoníku nebo třeba dle zákoníku práce.³⁴ K tomuto lze za použití zvláštního zákona uvést konkrétní příklad, kdy v rámci vztahů uvnitř územní samosprávy na základě svých pravomocí udělí ředitel krajského úřadu souhlas ke jmenování či odvolání tajemníka obecního úřadu.³⁵

³⁰ MALAST, J., op. cit. s. 82-83.

³¹ Ustanovení § 95 odst. 4 SpŘ

³² MALAST, J., op. cit. s. 83.

³³ KOPECKÝ, M., 2021, op. cit. s. 159.

³⁴ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D., 2019 op. cit. s. 689-690.

³⁵ Zvláštním zákonem rozumíme zákon č. 128/2000 Sb. o obcích.

Dalším případem, kdy rozhodnutí není způsobilé k přezkumu, je situace při převodu nemovitostí. Katastrální úřady nejsou totiž nadány pravomocí rozhodovat o vlastnictví k nemovitosti, slouží totiž jako orgán mimo jiné spravující katastr nemovitostí jakožto veřejný seznam, a z tohoto důvodu tak nelze ani rozhodnutí o povolení vkladu práva k nemovitosti evidované v tomto katastru přezkoumávat, neboť nemění hmotněprávní postavení účastníka. Tímto můžeme poukázat na ustanovení zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (dále též jako „KatZ“) kterým se účastníkovi nejen vklad takového práva povoluje, ale z přezkumu rozhodnutí je vyloučeno i takové rozhodnutí, kterým se návrh na vklad zamítá.

V situaci, kdy bylo rozhodnuto ve věci osobního stavu žadatele a tento nabytí práv v dobrém víře, je možnost zahájení přezkumného řízení vůči tomuto rozhodnutí opět vyloučena zákonem. Příkladem, kdy se rozhoduje o osobním stavu žadatele můžeme uvést udělení státního občanství dle zákona č. 186/2013 Sb. o státním občanství České republiky.³⁶

Pokud odvolací správní orgán v původním řízení dojde na základě odvolání účastníka k závěru, že rozhodnutí prvoinstanční je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, zruší takto vadné rozhodnutí nebo jeho část a přikáže orgánu, který rozhodnutí vydal, zjednat nápravu, nebo sám ve věci rozhodne. Prvoinstanční orgán je v případě, že je mu věc vrácena k vydání nového rozhodnutí, povinen věc znovu projednat, a současně s tím je vázán konkrétním názorem orgánu odvolacího. Právě výše zmíněné nové rozhodnutí prvoinstančního orgánu je dalším případem nepřipustnosti zahájení přezkumného řízení, „...*jestliže již bylo při novém projednání věci vydáno nové rozhodnutí*“.³⁷

Z přezkumného řízení jsou dále vyloučena ta rozhodnutí, kterými správní orgán rozhoduje dle ust. § 97 SpŘ. Nemožnost přezkumu se tak vtahuje nejen na rozhodnutí, kdy byl shledán rozpor s právními předpisy, ale také na usnesení, kterým se v případě uplynutí 15 měsíců od jeho zahájení řízení zastavuje, nebo také na usnesení o zastavení, kdy správní orgán neshledal nesoulad meritorního rozhodnutí se zákonem. Proti rozhodnutí dle ustanovení § 97 odst. 3 SpŘ je sice možné podat odvolání, ovšem přezkum rozhodnutí odvolacího správního orgánu, je i přes výslovné nevyloučení zákonem nepřipustné, „...*neboť by nedávalo smysl*

³⁶ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D., 2019 op. cit. s. 689-691.

³⁷ Ustanovení § 94 odst. 2 SpŘ.

*vyloučit přezkum rozhodnutí orgánu prvního stupně a připustit přezkum orgánu odvolacího“.*³⁸

2.3 Zahájení přezkumného řízení

Repertoár veřejných subjektivních práv adresáta ovšem neobsahuje možnost zahájit přezkumné řízení na vlastní žádost³⁹. Přezkumné řízení se zahajuje *ex offio*, tedy výlučně z moci úřední, usnesením o zahájení přezkumného řízení, které vydá k tomu příslušný správní orgán.⁴⁰ Účastník původního řízení má ovšem možnost správní orgán upozornit či mu předestřít skutečnost, že při vydání správního aktu pochybil, tedy že se odchýlil od zákonem stanovených mantinelů, nebo je přesáhl. Takovým instrumentem správní řád rozumí podání dle ust. § 94 odst. 1 SpŘ, které opravňuje dotyčného účastníka dožadovat se zahájení přezkumného řízení z moci úřední. Podání musí pochopitelně splňovat také veškeré náležitosti dle ust. § 37 SpŘ.

S přihlédnutím ke skutečnosti, že přezkumné řízení slouží k ochraně obecného práva, je na místě poukázat na fakt, že náprava vadných rozhodnutí není v zájmu pouze té osoby, na kterou se takové rozhodnutí vztahuje, nýbrž společným zájmem celé demokratické společnosti. Z tohoto důvodu je zákonem dána možnost na nesprávnost poukázat i jiným osobám než pouze účastníkům původního řízení.

Proto je nadřízený správní orgán dle ust. § 42 SpŘ povinen vyrozumět do 30 dnů od okamžiku obdržení podnětu toho, kdo podnět podá a kdo o to požádá, o skutečnosti, že řízení zahájil, nebo že k zahájení řízení z moci úřední neshledal důvody. Právní úprava přezkumného řízení zdánlivě upravuje v ust. § 94 odst. 1 SpŘ počátek běhu lhůty pro účastníky původního řízení odlišně od ustanovení § 42 SpŘ. Počátek této lhůty, ve které musí správní orgán vyrozumět účastníka původního řízení, jenž podnět podal, je v ustanovení § 94 odst. 1 SpŘ stanoven až okamžikem, kdy správní orgán neshledá důvody k zahájení přezkumného řízení⁴¹, přitom má však povinnost ho o této skutečnosti informovat, aniž by byl účastník nucen o takové vyrozumění požádat. Stejným způsobem by byl účastník informován i o skutečnosti, že správní orgán řízení zahájil.

³⁸ VEDRAL, J. *Správní řád, komentář, 2.vydání*. Praha: Bova Ploygon, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4 s. 813.

³⁹ Rozumějme tím žádost, kterou se zahajuje řízení dle § 44 SpŘ.

⁴⁰ KOPECKÝ, M., 2021, op. cit. s. 404 a násl.

⁴¹ Pokud správní orgán řízení na základě podnětu zahájí, postupuje stejně.

Tím, že by správnímu orgánu začala běžet lhůta až okamžikem, kdy pro zahájení řízení shledal či neshledal důvod, by však docházelo k nedůvodným rozdílům mezi účastníky a ostatními osobami, které podaly podnět dle ust. § 42 SpŘ, přičemž „...by se navíc prakticky smazal smysl stanovení této lhůty, kterým je mimo jiné i ochrana práv podatele“.⁴² Poradní sbor ministra vnitra se proto ve svém závěru k problematickému ustanovení o počátku běhu lhůty pro vyrozumění účastníka podatele o nezahájení přezkumného řízení vyjádřil tak, že třicetidenní lhůta začíná běžet ode dne, kdy správní orgán obdržel podnět k provedení přezkumného řízení, tedy shodně, jak je tomu v případě podání podnětu osobou od účastníka odlišnou, přičemž zde zůstává odlišnost v nutnosti vyrozumění. Pokud by o takové podatel dle § 42 SpŘ nepožádal, nemá správní orgán povinnost ho o zahájení, či nezahájení informovat.⁴³

Povahou vyrozumění, kterým správní orgán reaguje na podnět, ať jej učinil účastník, nebo osoba od účastníka odlišná, se zabýval i Nejvyšší správní soud, který v rozsudku č. j. 5 AS 127/2015-37 stanovil: „V případě, že příslušný správní orgán dojde k závěru, že chybí důvod pro přezkoumání napadeného rozhodnutí, nevydává o tomto zjištění rozhodnutí, neboť není důvodu zasahovat do právní sféry účastníků správního řízení, protože jejich dosavadní práva a povinnosti nebyly tímto zjištěním správního orgánu nijak dotčeny.“⁴⁴ V situaci, kdy správní orgán takto podatele vyrozumí, nepřichází v úvahu proti tomuto úkonu podání žaloby proti nečinnosti dle ust. § 79 odst. 1 SŘS, neboť požadované zahájení řízení je v kompetencích správního orgánu a osoba, jež podala podnět, na takové zahájení nemá nárok, z čehož lze logicky dovodit, že žaloba proti nečinnosti nebude v takových případech přípustná.⁴⁵

Zajímavostí je, že zákon výslovně nezakazuje podat podnět k zahájení řízení ani orgánu, jenž ve věci rozhodoval v prvním stupni a tento podnět by pak podal vůči rozhodnutí orgánu odvolacího. Vystává zde otázka, zdali je tento postup v souladu s principem dobré správy zakotveným v ust. § 8 odst. 2 SpŘ a zda je vůbec možné, aby správní orgány nižších instancí tímto způsobem upozorňovaly

⁴² FRUMAROVÁ, K. a kol. Správní právo procesní. Praha: C. H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-827-6 s. 342.

⁴³ Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 70/2008 ze dne 6. října 2006. Dostupné online z: <https://www.mvcr.cz/clanek/poradni-sbor-ministra-vnitra-pro-spravni-rad-a-spravni-trestani.aspx>

⁴⁴ GRÍBKOVÁ P. a kol., Správní řád – judikatorní komentář, CODEXIS publishing [Online], 01.11.2017 [cit. 11.01.2024] Převzato z CODEXIS®, doplňku LIBERIS®)

⁴⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. července 2009 č.j. 3 Ans 1/2009-58

na pochybení orgánů jim nadřizených. Této problematice je dále v této práci věnována samostatná kapitola.

Jak již bylo zmíněno, správní orgán zahajuje přezkumné řízení usnesením, přičemž je vázán zákonnými lhůtami, ve kterých tak musí konat. Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný orgán o důvodech jeho zahájení dozvěděl. Den, kdy je správnímu orgánu doručen podnět, je považován za počátek zákonem stanovené subjektivní lhůty. Zahájení přezkumného řízení je pak vázáno i lhůtou objektivní jejíž délka nesmí přesáhnout jeden rok od okamžiku nabytí právní moci původního rozhodnutí. Obě tyto lhůty jsou prekluzivního charakteru, což znamená, že určitý nárok musí být uplatněn nejdéle v jejich poslední den (případně následující pracovní den, pokud konec takové lhůty připadá na svátek, sobotu nebo neděli). Běh těchto lhůt zároveň nelze přerušit překážkami dočasné povahy.

Zároveň se jedná o lhůty zákonné, což znamená, že správní orgán nedisponuje pravomocí je prodlužovat nebo zkracovat. V tomto případě je zároveň pojednáváno o lhůtách obecných, které se nemusí aplikovat vždy, neboť jak je již známo z předchozích kapitol této práce, zvláštní předpisy či procesní úpravy správních činností odlišných od správních aktů mohou upravovat určité instrumenty odlišně od obecné části správního řádu v rámci zásady *lex specialis derogat legi generali*. Lhůty dle zvláštních předpisů přitom nemají stanoveny, o kolik se mohou od lhůty *obecné* lišit, tedy o kolik mohou být prodlouženy, či zkráceny.

Samotné rozhodnutí v přezkumném řízení lze vydat dle obecné úpravy tohoto procesního institutu nejpozději do 15 měsíců od doby, kdy rozhodnutí původní nabylo právní moci, přičemž se posuzuje soulad přezkoumávaného rozhodnutí s právními předpisy⁴⁶ „...podle právního stavu a skutkových okolností, v době jeho vydání“⁴⁷, a je tím tedy vyloučeno uplatňování novot.⁴⁸ Pokud by však rozhodnutí vydané v přezkumném řízení podléhalo soudnímu přezkumu dle ust. § 77 odst. 2 SŘS, je zde dána možnost soudu, aby provedl dokazování a případně jej doplnil, „...má-li za to, že skutkový stav byl správními orgány zjištěn nedostatečně“.⁴⁹ Soud

⁴⁶ HENDRYCH, D. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80261-0772-9. s. 280.

⁴⁷ Ustanovení § 96 odst. 2 SpŘ.

⁴⁸ KOPECKÝ, M., 2021, op. cit. s. 405.

⁴⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. srpna 2016 č.j. 5 As 203/2015-141.

tak může předložit nové relevantní důkazy, pokud tyto potvrzují, či vyvracejí skutkový stav zjištěný správními orgány.

Podmínka dodržení lhůty 15 měsíců ode dne nabytí právní moci původního rozhodnutí se však vztahuje „...pouze na první v přezkumném řízení vydané rozhodnutí prvního stupně“. ⁵⁰ Pokud by rozhodnutí vydané v přezkumném řízení bylo například na základě úspěšného odvolání účastníka zrušeno, je možné v přezkumu pokračovat a vydat (a to i opakovaně) další rozhodnutí, které již není vázáno lhůtou stanovenou v ust. § 97 odst. 2 SpŘ.⁵¹ Lhůta 15 měsíců se vztahuje i na přezkum rozhodnutí, jež bylo vydáno druhoinstančním správním orgánem, přičemž současně s ním je umožněn i přezkum rozhodnutí, které bylo vydáno orgánem prvoinstančním.⁵²

2.4 Způsoby rozhodnutí v přezkumném řízení

Existuje několik variant, kterými správní orgán přezkumné řízení končí, a to v závislosti na tom, zda shledal namítaný rozpor s právními předpisy či nikoliv. Správní orgán při shledání rozporu s právními předpisy ukončí přezkumné řízení meritorním rozhodnutím, kdy v takovém případě má na výběr ze tří možností, jak s původním rozhodnutím dále naloží.

2.4.1 Meritorní rozhodnutí ve věci

2.4.1.1 Zrušení původního rozhodnutí

Správní orgán provede přezkum rozhodnutí, přičemž vyhodnotí, zda původní rozhodnutí bylo vydáno *contra legem*, ať už v rovině hmotněprávní či procesněprávní. V případě, že rozhodnutí trpí takovými vadami, že jej nelze napravit změnou, pak správní orgán dané rozhodnutí zruší. S rozhodnutím naloží obdobně, jako je tomu v případě, kdy v odvolacím řízení shledá rozpor s právními předpisy, nebo jeho věcnou či skutkovou nesprávnost (§ 90 odst. 1 písm. a) SpŘ). Nezabývá se zde ovšem, odlišně od odvolání, skutkovým stavem. Pokud jde o zastavení řízení, ve kterém bylo přezkoumávané rozhodnutí vydáno, není tento institut v této konkrétní situaci uplatnitelný, neboť jak již bylo definováno, správní orgán přezkoumává soulad pravomocného rozhodnutí s právními předpisy, tedy

⁵⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. července 2010, č.j. 7 As 21/2010-232.

⁵¹ Tamtéž.

⁵² Srov. § 95 odst. 3 SpŘ

odlišně od možného postupu dle výše zmíněného ustanovení o odvolání. V tomto případě není co zastavovat, neboť původní řízení již bylo ukončeno.⁵³

V případě, že účastník původního řízení vyčerpal veškeré řádné opravné prostředky a dožaduje-li se žalobou u správního soudu zrušení nebo změny předmětného rozhodnutí, poskytuje zákonodárce správnímu orgánu možnost jej uspokojit.⁵⁴ Tento postup vyplývá i z ustanovení § 62 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „SŘS“), přičemž žalovaný správní orgán může do okamžiku, než soud o žalobě rozhodne, vydat nové rozhodnutí s tím, že je vázán podmínkou zdržení se zásahu do práv nebo povinností třetích osob. Správní orgán je pak povinen při uplatnění tohoto postupu vyrozumět předsedu soudu, který mu následně stanoví lhůtu, ve které pak musí nové rozhodnutí vydat a vyrozumět o tom navrhovatele i soud. Při vydávání nového rozhodnutí tak jistě bude do určité míry vázán *petitem* předmětné žaloby. Navrhovateli je pak po doručení nového rozhodnutí soudem stanovena lhůta, ve které sdělí soudu, zdali je novým rozhodnutím uspokojen a v takovém případě pak soud usnesením řízení zastaví.

2.4.1.2 Změna původního rozhodnutí

Odlišně od první možnosti pak může správní orgán sám nelegálnost původního rozhodnutí napravit za předpokladu, že disponuje dostatkem podkladů. Stojí za povšimnutí, že při nahrazení původního rozhodnutí správní orgán činný v přezkumném řízení neuplatňuje zásadu zákazu reformace *in peius*. Znamená to, že může rozhodnout odlišně od rozhodnutí původního, přičemž nové rozhodnutí může být účastníkům v neprospěch. Jedním z možných vysvětlení prolomení této zásady může spočívat v tom, že takto změněné rozhodnutí je rozhodnutím prvoinstančním, a je zde tak účastníkovi řízení dána možnost využití řádných opravných prostředků, kterými může rozhodnutí napadnout. Kromě změny k horšímu má pak správní orgán možnost uložit povinnost novou.⁵⁵

Při porovnání přezkumného řízení s řízením o odvolání ve světle rozsahu změny obsahu rozhodnutí můžeme si lze povšimnout určitých odlišností. Touto je například aplikace apelačního principu, který spočívá v možnosti změny prvoinstančního rozhodnutí nadřízeným orgánem. V odvolacím řízení je správní orgán povinen zdržet se vydání tzv. překvapivého rozhodnutí, tedy takového, jež by

⁵³ MALAST, J., op. cit., s. 159.

⁵⁴ Srov § 153 odst. 1 písm. a) SpŘ.

⁵⁵ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D., 2019 op. cit. s. 596-600.

se zásadně odchylovalo od ustálené rozhodovací praxe a podstatným způsobem zhoršilo postavení účastníka odlišně od původního napadeného rozhodnutí. Takový účastník však již nedisponuje řádným opravným prostředkem, kterým by se mohl bránit.

Na rozdíl od výše uvedeného je v přezkumném řízení apelační princip poněkud volnějšího rázu, neboť při derogaci původního rozhodnutí, jež bylo předmětem přezkumu, se vydá rozhodnutí nové, které je považováno za prvoinstanční a je tedy účastníkovi opět ze zákona umožněno podat odvolání. Užití slov „volnějšího rázu“ pak vzbuzuje otázku, zdali se orgán, jež přezkum vede, může zcela odchýlit od původního rozhodnutí a vydat tak rozhodnutí ve své podstatě nové. Vychází-li se čistě z výše uvedené skutečnosti, že účastník takového řízení disponuje opravnými prostředky, zřejmě by tato úvaha dospěla k závěru, že vydání nového (zcela odlišného od předchozího) rozhodnutí je možné. Stálá rozhodovací praxe je však jiného názoru, přičemž šrafovanou čarou kreslí pomyslnou hranici volnějšího uplatnění tohoto principu.⁵⁶

*Dle rozsudku Městského soudu v Praze „skutečnost, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je nepřezkoumatelné pro absenci jakýchkoliv úvah, neopravňuje nadřízený správní orgán,(...) aby 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 prvního stupně s právním názorem vedoucím k odstranění zjištěné vady řízení“.*⁵⁷

2.4.1.3 Zrušení a vrácení původního rozhodnutí

I přes požadavek minimalizace nákladů vycházejícího z principu hospodárnosti umožňuje správní řád uplatnění principu kasačního, tedy zrušení přezkoumávaného rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání. Při zkoumání důvodu existence tohoto procesního postupu se odpověď nachází již v samotném jádru základních pravidel pro vedení přezkumného řízení. Předmětem přezkumného řízení totiž není posuzování skutkového stavu rozhodnutí, ale jak již bylo opakovaně zmíněno, právě rozpor s právními předpisy.

⁵⁶ MALAST, J., op. cit. s. 160 a násl.

⁵⁷ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. října 2008, č. j. 9 Ca 67/2007-46.

Pokud tedy v případě, že správní orgán, jenž vede přezkum po prostudování spisu, shledá, že nápravy nelze dosáhnout změnou, nebo že rozhodnutí je nesrozumitelné, a tedy nepřezkoumatelné, může věc vrátit k novému projednání. Takto může učinit v případě, že se jedná o rozhodnutí odvolacího orgánu. Pak tedy věc vrátí tomuto druhoinstančnímu činiteli, ovšem není vyloučena ani možnost, že rozhodnutí nebylo předmětem odvolání, a tedy ani samotná nezákonnost jím nemůže být napravena. V tomto případě vrací věc do rukou správního orgánu, který ve věci rozhodoval v prvním stupni.

2.4.2 Zastavení řízení

Po zahájení přezkumného řízení může po předběžném posouzení správní orgán dojít k závěru, že přezkoumávané rozhodnutí není v rozporu s právními předpisy. V takovém případě přichází v úvahu zastavení přezkumného řízení, neboť při absenci vady není nutné do původního rozhodnutí zasahovat. Tento postup vyžaduje detailní prozkoumání souladu rozhodnutí s právními předpisy, a i přes zjištění, že skutečně není na místě původní rozhodnutí měnit či rušit, nelze na zahájení v podstatě neúspěšného přezkumného řízení pohlížet jako na nehospodárné. Zahájení přezkumného řízení nadřízeným orgánem se tak dá laicky přirovnat k preventivní lékařské prohlídce, neboť zde může být důvodné podezření, že pacient trpí chorobou, a lékař mu může jeho domněnku vyvrátit poté, co provede vyšetření.

Pokud správní orgán neshledá nezákonnost, přezkumné řízení zastaví usnesením. Toto usnesení z povahy věci nemá správní orgán povinnost účastníkovi oznamovat dle ust. § 76 odst. 2 SpŘ, jako je tomu například při zastavení řízení zahájeného na žádost dle ust. § 66 odst. 1 SpŘ, neboť v tomto případě se na původním rozhodnutí nic nemění, a tím pádem se nemění ani právní postavení účastníka, jehož se přezkoumávané rozhodnutí týká. Usnesení se pouze poznamená do spisu a správní orgán o tom účastníky vhodným způsobem vyrozumí dle ust. § 76 odst. 3 SpŘ.

Skutečnost, že rozhodnutí nevykazuje známky nesouladu se zákonem, však není jediným případem, kdy se řízení z moci úřední zastavuje. Bude jím také překážka litispendence, tedy situace, kdy stejné řízení již probíhá u jiného správního orgánu.⁵⁸ K problematice, zdali se skutečně musí jednat o jiný orgán, který řízení

⁵⁸ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D., 2019 op. cit. s. 605-610.

zahájil, se Nejvyšší správní soud vyjádřil k ust. § 48 odst. 1 SpŘ tak, že v takovém případě nehraje roli, o který z jiných správních orgánů jde, neboť o stejné věci již mohlo být zahájeno řízení u stejného správního orgánu.⁵⁹

Pro vydání rozhodnutí v přezkumném řízení je stanovena, jak je již uvedeno výše, zákonná lhůta, která v případě jejího nedodržení rovněž představuje důvod pro zastavení řízení. Usnesení o zastavení řízení pro uplynutí lhůty pak není dále přezkoumatelné ve správním soudnictví, neboť dle Nejvyššího správního soudu⁶⁰ se nejedná o rozhodnutí, které je napadnutelné žalobou dle ust. § 65 SŘS, a bude s ní naloženo jako s žalobou nepřipustnou.⁶¹

Přezkumné řízení je institutem, který má chránit dodržování principu legality při postupu správních orgánů k vydání rozhodnutí. Pokud dojde k porušení tohoto principu, je na místě, aby takové rozhodnutí bylo zrušeno, či změněno. Požadavek zákonnosti ovšem nelze v případě přezkumného řízení uplatňovat bezmezně, neboť se tímto řízením zasahuje do již pravomocných rozhodnutí, kterými mohlo být účastníkovi původního řízení přiznáno určité právo. Požadavek legality zde naráží na jednu ze základních zásad správního práva, jež je upravena v ust. § 2 odst. 3 SpŘ a ukládá správním orgánům šetřit práva nabytá v dobré víře. Na jejím základě může být totiž přezkumné řízení zastaveno při splnění podmínek uvedených v ust. § 94 odst. 4 SpŘ.

Důvodem zastavení dle výše zmíněného ustanovení je újma, která by mohla zrušením nebo změnou původního rozhodnutí některému z účastníků řízení vzniknout a která by byla ve zjevném nepoměru k újmě, která rozhodnutím vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu. K ochraně dobré víry a zákonnosti postupu orgánů veřejné moci Ústavní soud judikoval: *„Je-li správní rozhodnutí v rozporu s objektivním právem (nebo vydáno na základě vad řízení), musí správní orgán při uplatnění prostředků dozorcího práva při svém rozhodování zohlednit, z jakých důvodů k přijetí takového rozhodnutí došlo a jaké následky by jeho zrušení mělo. Musí jednotlivé případy hodnotit z hlediska dobré víry oprávněných z rozhodnutí, jejich důvěry v zákonnost rozhodnutí, ale i jejich podílu na důvodech nezákonnosti...“*⁶²

⁵⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. května 2013, čj. 4 As 16/2013-36.

⁶⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. října 2004, čj. 3 As 14/2004-40.

⁶¹ MALAST, J., op. cit., s. 156.

⁶² Nález Ústavního soudu ze dne 4. září 2018, sp. zn. I. ÚS 17/16.

Nález ústavního soudu tak přímo nedefinuje, za jakých konkrétních okolností se má dát přednost právům nabytých v dobré víře před nezákonností, či před újmou, která by rozhodnutím mohla vzniknout jiným účastníkům či veřejnému zájmu, nýbrž zdůrazňuje, že je potřeba jednotlivé případy objektivně hodnotit a posuzovat okolnosti vedoucí k vydání vadného rozhodnutí, stejně tak jako hledět na skutečnosti, které v účastníkovi vzbudily dojem, že je v právu“.

Správní orgány vykonávající tento typ dozoru jsou tak vystavovány nelehkému úkolu, posouzení dopadů přezkoumávaného rozhodnutí jak na stranu účastníků a veřejného zájmu, tak i na požadavek principu legality. O zastavení přezkumného řízení z důvodu ochrany práv nabytých v dobré víře rozhodne správní orgán formou rozhodnutí, neboť, (jak vyplývá z ustanovení § 76 odst. 1 SpŘ) usnesením se rozhoduje pouze tehdy, pokud tak zákon výslovně stanoví. Poradní sbor ministra vnitra pak doplňuje důvody použití rozhodnutí namísto usnesení, kdy nejen že rozhodnutí o zastavení řízení bude spíše meritorní povahy a z tohoto důvodu nelze rozhodnout usnesením, neboť se nejedná o zastavení řízení z procesních důvodů, ale také proto, že v tomto případě bude tato forma pro účastníky příznivější, neboť jim dává možnost bránit se proti zastavení opravnými prostředky.⁶³

2.4.3 Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení

Budou-li shledány podmínky pro přezkum původního rozhodnutí a nenastane-li žádný z důvodů, který by měl za následek jeho zastavení, přezkumný orgán naloží s rozhodnutím jedním ze způsobů, které jsou uvedeny v předchozích kapitolách. V této práci již byly ve stručnosti definovány vlastnosti rozhodnutí původního, tedy takového, jak o něm rozhodl správní orgán ve „standardním“ řízení. Přezkumné řízení jakožto dozorčí prostředek se silou, která může prolomit právní moc, tak s některými těmito vlastnostmi manipuluje určitým, zákonem předvídaným způsobem. Vzhledem k faktu, že výsledkem řízení může být změna nebo zrušení původního rozhodnutí, je nasnadě určit, kdy se projeví účinky rozhodnutí vydaného v rámci přezkumu.

V prvním odstavci ust. § 99 SpŘ ukládá zákonodárce správnímu orgánu povinnost určit, zdali účinky rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení mohou

⁶³ Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 96/2011 ze dne 19. listopadu 2010. Dostupné online z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>

nastat od právní moci nebo předběžné vykonatelnosti tohoto rozhodnutí nebo rozhodnutí jež je předmětem přezkumu. Správní orgán v tomto případě disponuje omezenou diskreční pravomocí, neboť v odstavcích následujících jsou poměrně přesně vymezeny mantinely možností, od kdy má účinnost přiznat.

V případě, kdy se ruší nebo mění rozhodnutí ukládající 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*“.⁶⁴

Jak je uvedeno v ust. § 99 odst. 3 SpŘ, účinky rozhodnutí mohou nastat i zpětně. Příkladem praktické aplikace tohoto ustanovení pak lze uvést příslušníka bezpečnostních sborů, kterému bylo dle rozhodnutí Krajského ředitelství policie sníženo vyplácení zvláštního příplatku⁶⁵, které bylo přezkumným řízením shledáno jako nezákonné. Příslušník tak byl rozhodnutím Ředitelství protiprávně zkrácen na svých právech a za dobu, za kterou mu příslušelo vyplácení zvláštního příspěvku ve vyšších částkách, mu tak náleží úroky z prodlení, neboť rozhodnutí v přezkumném řízení má v tomto případě účinky *ex tunc*. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, na němž je výše uvedený příklad postaven, tak koreluje i se zásadou dobré víry účastníka řízení z předchozích kapitol.⁶⁶

Opačná situace by však nastala, pokud by účastník řízení poskytl nesprávné či neúplné údaje, na základě kterých by pak správní orgán rozhodoval. V tomto případě by správní orgán určil, že účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastanou v den, kdy přezkoumávané rozhodnutí nabude právní moci nebo předběžné vykonatelnosti.⁶⁷ V tento moment je kladen zvláštní důraz na to, aby správní orgán své rozhodnutí náležitě odůvodnil.

3 Zvláštnosti a výjimky v obecném přezkumném řízení

Pro přezkumné řízení obecně platí, že je možné jej vést proti takovým rozhodnutím, která jsou již v právní moci. Ovšem hned v úvodním ustanovení tohoto dozorčího prostředku zákonodárce toto pravidlo prolamuje výjimkou. Onou je právě přezkum předběžně vykonatelných rozhodnutí dle ust. § 74 SpŘ, tedy

⁶⁴ Ustanovení § 99 odst. 2 SpŘ.

⁶⁵ Dle ust. § 120 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu).

⁶⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2016, č.j. 2 As 139/2016-22.

⁶⁷ Srov. § 99 odst. 3 SpŘ.

takových, které sice ještě nejsou v právní moci, ale případné odvolání proti nim nemá suspenzivní účinek a lze je tedy vynutit státní mocí. Judikatura také hovoří o proveditelnosti, či možnosti toto rozhodnutí nuceně vykonat, z čehož přirozeně vyplývá, že rozhodnutí bude ukládat účastníkovi nějakou povinnost.

Vyvstává otázka, jak se bude postupovat v přezkumném řízení v případě, že rozhodnutí je předběžně vykonatelné, tedy nepravomocné, a účastník řízení stále disponuje možností odvolání, (tedy případu takového, kdy by se jednalo o jakýsi souběh těchto dvou procesních institutů). Zákodárce v takové situaci, kdy v řízení, v němž již probíhá přezkum a účastník podal včas odvolání, odkazuje na hlavu VIII. obecné části správního řádu. Tato je vymezena právě pro specifikaci řízení odvolacího a dalo by se tvrdit, že souběh splyne v toto řízení.

3.1 Přezkum usnesení o odložení věci a o zastavení řízení

Další zvláštností, kterou lze ve vztahu přezkumnému řízení dle správního řádu uvést, není svým obsahem toliko rozsáhlá, ovšem dá se považovat za jakousi výjimku z klasických principů a nástrojů přezkumného řízení. Konkrétně se jedná o přezkum usnesení. Zákon sice nevylučuje přezkum usnesení, ovšem připouští ho jen tehdy, pokud tato usnesení předcházela vydání meritorního rozhodnutí nebo rozhodnutí jiného. Přitom je zde kladen požadavek, aby přezkum takových usnesení probíhal až společně s přezkumem rozhodnutí původního, a to navíc za podmínky, kdy tato usnesení mohla mít vliv na „...soulad rozhodnutí ve věci, nebo jiného rozhodnutí s právními předpisy anebo pro náhradu škody“.⁶⁸ Správní řád umožňuje přezkoumat pouze dva druhy usnesení bez závislosti na meritorním rozhodnutí. Taxativně je vyjmenovává v ust. § 94 odst. 3 SpŘ a jsou jimi usnesení o odložení věci a usnesení o zastavení řízení, o kterém je již pojednáno v předchozích kapitolách.

Obecné pravidlo zahájení řízení na žádost podatele do 30 dnů při splnění všech zákonných podmínek prolamuje institut usnesení o odložení věci. Správní orgán disponuje touto možností ve chvíli, kdy obdrží „písemnost“, z níž není patrné, kdo ji podává, nebo se jedná o úkon, který zjevně není žádostí, a řízení nezahájí. Dále tento postup připadá v úvahu, pokud k zahájení řízení není věcně příslušný žádný ze správních orgánů.⁶⁹ Existence tohoto usnesení je dána správním orgánům

⁶⁸ § 94 odst. 4 SpŘ.

⁶⁹ Srov. § 43 odst. 1 SpŘ.

z důvodu možnosti vypořádat se s nenapravitelně vadnými žádostmi, jejichž projednávání či vyřizování by bylo časově i ekonomicky obtížné, pokud vůbec proveditelné.⁷⁰

Povahou se tedy toto usnesení blíží k meritornímu rozhodnutí ve věci i přesto, že řízení vůbec neproběhlo a správní orgán má povinnost tento postup oznámit podateli a osobě, které se věc týká, je-li známa.⁷¹ V ust. § 76 odst. 5 SpŘ je dána účastníkovi řízení možnost podat proti usnesení odvolání, pokud není zákonem vyloučena. V případě usnesení o odložení věci je tak odvolání přípustné, avšak vzhledem k nezahájení řízení je sporné, zdali vůbec podatele, který obdržel usnesení o odložení věci, lze za účastníka označovat. Jedná se ovšem zřejmě pouze o příliš formalistický jazykový výklad a takové odvolání je zcela jistě přípustné.

Za přípustnou také Nejvyšší správní soud označil žalobu dle § 65 SŘS proti tomuto usnesení, což odůvodnil tím, že se jedná o zásah do hmotněprávní sféry dotčené osoby.⁷² Zde nelze než dát Nejvyššímu správnímu soudu za pravdu, neboť při srovnání možnosti účastníků řízení bránit se proti usnesení s možností obrany proti rozhodnutí, jsou tyto v zásadním nepoměru. Mohlo by se zdát, že skutečnost definující usnesení jakožto rozhodnutí o procesních otázkách řízení nevyžaduje příliš širokou škálu možností jej zvrátit, neboť o právech a povinnostech se meritorně rozhodne až rozhodnutím ve věci. Ovšem v tento okamžik, kdy rozhodnutí není na místě a podatel žádosti disponuje „pouze“ odvoláním, které nemá odkladný účinek, je požadována také jistá míra vlivu nadřízeného orgánu přezkoumat soulad tohoto usnesení s právními předpisy. Proto je také nejspíše zákonem umožněno zahájit samostatné přezkumné řízení.⁷³

Na rozdíl od usnesení o odložení věci, usnesení o zastavení řízení není považováno za rozhodnutí dle ust. § 65 SŘS, a není proti němu přípustná žaloba, neboť svou povahou nezasahuje do hmotněprávního postavení účastníka. Toto usnesení, jak již bylo zmíněno, se pouze poznamenává do spisu a tím pádem je i vyloučena možnost účastníků zastaveného řízení se proti němu odvolat. Jediným prostředkem, který toto usnesení může zvrátit, tedy zůstává přezkumné řízení, jehož

⁷⁰ GŘÍBKOVÁ, P. a kol., *Správní řád – judikatorní komentář*, CODEXIS publishing, [Online] 01.11.2017 [cit. 27.02.2024] Převzato z CODEXIS®, doplňku LIBERIS®

⁷¹ Srov. § 43 odst. 2 SpŘ.

⁷² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. března 2010 č.j. 3 Ads 128/2009-71.

⁷³ Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 29/2006 ze dne 10. dubna 2006. Zdroj: <https://www.mvcr.cz/clanek/poradni-sbor-ministra-vnitra-pro-spravni-rad-a-spravni-trestani.aspx>

zahájení sice nespadá do pravomocí účastníků zastaveného původního řízení, ovšem mohou na rozpor se zákonem správní orgán upozornit.

3.2 Zkrácené přezkumné řízení

Zvláštním případem přezkumného řízení je jeho zkrácená podoba zakotvená v ust. § 98 SpŘ. Jedná se o vtělení zásady procesní hospodárnosti z ust. § 6 odst. 2. SpŘ, přičemž sledovaným účelem tohoto v podstatě nového způsobu přezkumu rozhodnutí je osvobození dotčených osob od úkonů, které by při absenci tohoto institutu musely i přes jejich nepotřebnost učinit.⁷⁴ Konkrétním případem je dokazování, jež se pro vydání rozhodnutí ve zkráceném přezkumném nevyžaduje. Tato forma je přípustná pouze tehdy, kdy je rozpor s právními předpisy zcela zjevný ze spisového materiálu. V praxi tedy může v případě podání podnětu osoba přímo správnímu orgánu navrhnout, aby rozhodnutí změnil nebo zrušil touto cestou. Není ovšem vyloučeno, aby správní orgán tuto osobu vyzval k upřesnění takového podnětu, nesmí se však jednat o skryté vysvětlení účastníka nebo doplnění důkazů. V případě, kdy správní orgán neshledá jednoznačný rozpor se zákonem se nevylučuje možnost zahájení „klasického“ přezkumného řízení se všemi stanovenými náležitostmi.⁷⁵ Zároveň pak není účelem tohoto řízení zjednodušovat práci správním orgánům ani zkracovat účastníky řízení na jejich procesních právech.⁷⁶

Toto v zásadě speciální ustanovení však neobsahuje odlišné vymezení lhůt pro vydání usnesení o zahájení řízení, jak by se mohlo od jeho pojmenování očekávat. Judikatura tak potvrzuje pro tyto účely modifikované pravidlo, že pokud *lex specialis* nestanoví náležitosti odlišně, použije se *lex generalis*, v tomto případě aplikaci lhůty jako u „standardního“ přezkumného řízení, a sice roční objektivní a dvouměsíční subjektivní.⁷⁷ Jednoduché vymezení zde však naráží na poměrně komplikovaný problém. Tím je skutečnost, že prvním a posledním úkonem správního orgánu při zkráceném přezkumném řízení je vydání rozhodnutí, a tedy absentuje jakýsi záchytný bod, tedy usnesení o zahájení přezkumného řízení. Otázkou proto je, zdali se aplikuje jednoroční prekluzivní lhůta stanovená ust. § 96 odst. 1. SpŘ, nebo zda se použije lhůta uvedená v ust. § 97 odst. 2 SpŘ, tedy taková,

⁷⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. května 2011 č.j. 1 As 31/2011-72.

⁷⁵ GŘÍBKOVÁ, P. a kol., *Správní řád – judikatorní komentář*, CODEXIS publishing, [Online] 01.11.2017 [cit. 27.02.2024] Převzato z CODEXIS®, doplňku LIBERIS®.

⁷⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. května 2011 č.j. 1 As 31/2011-72.

⁷⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. prosince 2014 č.j. 2 As 74/2013-45.

jež apeluje na vydání rozhodnutí do 15 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí v původním řízení.

V minulosti diskutované téma uplatnění lhůt ve zkráceném přezkumném řízení uzavřel poradní sboru ministra vnitra ve svém závěru⁷⁸, kdy opírajíc se o právní jistotu subjektů v kombinaci s použitím argumentace „*a maiori ad minus*“ dovozuje nutnost použití lhůty dle ust. § 96 odst. 1 SpŘ. Poradní sbor v závěru sice připouští výjimečnost institutu zkráceného přezkumného řízení, dá se ovšem tvrdit, že ji spatřuje pouze v průběhu celého řízení a vydání rozhodnutí jako prvního a zároveň posledního úkonu, nikoliv však v časovém vymezení pro jeho vydání. Shodně s poradním sborem pak o 4 roky od Závěru č. 89 judikoval Nejvyšší správní soud rozsudek, kterým zřejmě definitivně ukončil nejistotu vyvolanou strohým vymezením zkráceného přezkumného řízení ve správním řádu.⁷⁹

3.2.1 Přezkum rozhodnutí vydaném ve zkráceném přezkumném řízení

Kapitola „Nepřípustnost přezkumného řízení“ definovala, vůči kterým rozhodnutím a v jakých případech nelze vést přezkumné řízení. Jedním z těchto je pak rozhodnutí, kterým se ruší nebo mění rozhodnutí ve věci, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy. Při detailním zkoumání zkráceného přezkumného řízení, které je ve správním řádu upraveno pouze jedním paragrafem, tak vyvstává otázka, zda je i v případě rozhodnutí vydaném ve zkráceném řízení vyloučena možnost jej přezkoumat.

Smyslem nemožnosti přezkoumat rozhodnutí, kterým se ruší meritorní rozhodnutí ve věci, je „...zabránit opětovnému zásahu do již změněného či zrušeného rozhodnutí v přezkumném řízení s tím, že není vyloučeno přezkoumání ve správním soudnictví“.⁸⁰ Nebude tedy výjimkou, že u zkráceného přezkumného řízení se uplatní výše uvedený princip vyloučení přezkumu rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení shodně, jak je tomu ve standardním přezkumném řízení. Prvním úkonem správního orgánu při rozhodování ve zkráceném přezkumném řízení bude vydání rozhodnutí dle ust. § 97 SpŘ. Ustanovení § 98 SpŘ tak ve své poslední větě odkazuje právě na ust. § 97 odst. 3 SpŘ; výsledkem zkráceného přezkumného řízení tedy bude rozhodnutí shodné s rozhodnutím, které bylo vydáno

⁷⁸ Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 89/2010 ze dne 26. března 2010 Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>

⁷⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. prosince 2014, č.j. 2 As 74/2013-45.

⁸⁰ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D., 2023, op. cit. s. 693.

v rámci standardního přezkumného řízení a z tohoto důvodu bude též vyloučena možnost jej přezkoumávat.

3.3 Podnět k zahájení přezkumného řízení podaný správním orgánem, jenž vydal původní rozhodnutí

V kapitole „Zahájení přezkumného řízení“ došlo k vymezení toho, že přezkumné řízení je zahajováno z moci úřední, které může být zahájeno i na základě podnětu podanému správnímu orgánu, který je nadřízený tomu, jenž původní rozhodnutí vydal. V případě nezahájení řízení má pak správní orgán povinnost informovat toho, kdo podnět podal způsobem závislým na procesním postavení podatele. Takto vydaný přípis pak není rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 SŘS a je tedy vyloučen z přezkumu ve správním soudnictví, neboť se jedná o pouhé úřední sdělení.⁸¹

Kromě účastníků řízení a ostatních subjektů stojících mimo veřejnou správu dává správní řád možnost tento podnět podat i určitému okruhu správních orgánů, které v ust. § 136 SpŘ označuje jako orgány dotčené, jež v rámci principů dobré správy vzájemně spolupracují. Příkladem takové spolupráce je možno uvést právo nahlížet do spisu, pořizování kopií a opisů z těchto materiálů nebo vydávání závazných stanovisek, která následně slouží jako podklad správnímu orgánu, který řízení vede, k vydání meritorního rozhodnutí. Může ovšem nastat situace, kdy správní orgán vydá rozhodnutí, které nekoresponduje s tímto závazným stanoviskem, přičemž takový postup lze označit jako učebnicový příklad důvodu, kdy správní orgán, který stanovisko vydal, může podat podnět k zahájení přezkumného řízení.

Pokud je tedy dána možnost podat podnět dotčeným správním orgánům, přichází v úvahu otázka, zdali v případě vydání vadného rozhodnutí může sám správní orgán z vlastní vůle podat tento podnět orgánu jemu nadřízenému. V praxi by to vypadalo přibližně tak, že by účastník řízení společně se sdělením o nabytí právní moci rozhodnutí do schránky obdržel vyrozumění o podání podnětu k zahájení přezkumného řízení.⁸² Takovýto podnět rozhodně není v souladu s principem legitimního očekávání, neboť ve své podstatě podlamuje účastníkovu

⁸¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. února 2008, č. j. 7 As 55/2007-71.

⁸² HUNEŠ, K. Podnět k zahájení přezkumného řízení aneb může správní orgán napadnout vlastní rozhodnutí? Advokátní deník. 2021, [Citace: 28. únor 2024] Dostupné online z: https://advokatnidenik.cz/2021/03/01/podnet-k-zahajeni-prezkumneho-rizeni-aneb-muze-spravni-organ-napadnout-vlastni-rozhodnuti/#_ftn15

důvěru v rozhodnutí správního orgánu, a zasahuje mimo jiné také do práv nabytých v dobré víře. Toto tvrzení pak potvrzuje i náleží Ústavního soudu: „*Princip dobré víry působí bezprostředně v rovině subjektivního základního práva jako jeho ochrana, v rovině objektivní se pak projevuje jako princip presumpce správnosti aktu veřejné moci...*“⁸³

Kromě porušení principu dobré víry účastníka v původní rozhodnutí nad to k tomuto kroku také absentuje výslovné zákonné zmocnění. Huneš ve svém článku pak tuto otázku uzavírá: „...*nejsou správní orgány nadány pravomocí podat podnět k zahájení přezkumného řízení proti svému vlastnímu rozhodnutí, když k danému úkonu jim v rámci správního řádu chybí výslovné zákonné zmocnění.*“⁸⁴ Výše zmíněné argumenty mohou být podloženy i závěrem poradního sboru ministra vnitra, jenž se vyjádřil k subjektům oprávněným podat podnět k zahájení přezkumného řízení. V tomto závěru, shodně s touto prací, poradní sbor označuje jako oprávněné k tomuto úkonu pouze 3 pomyslné kategorie podatelů, přičemž orgán, který rozhodnutí vydal, nepatří do žádné z uvedených.

Poradní sbor také vyjádřil smysl přezkumného řízení, tedy kdy jím není a ani nemá být „...*nástroj ke zrušení rozhodnutí nadřízeného správního orgánu, s jehož právním názorem nesouhlasí*“.⁸⁵ Porušoval by tím totiž instanční hierarchii správních orgánů a princip vzájemné spolupráce v případech, kdy orgán nižší instance, nikoliv však z role dotčeného orgánu, podá podnět k zahájení přezkumu ústřednímu správnímu orgánu či ministerstvu. Z hlediska nadřízeného orgánu se tak bude jednat o pouhé poznatky z úřední činnosti.⁸⁶

3.3.1 Rozkladová komise coby autor podnětu

Nelze ovšem opomenout fakt, že správní orgány stojící na pomyslném vrcholu instanční hierarchie jsou také oprávněny vydávat rozhodnutí v případech, svědčí-li jim k tomu hledisko příslušnosti. Konkrétně se jedná o ústřední správní úřady a ministerstva proti jejichž rozhodnutí je dle ust. § 152 SpŘ přípustný jako opravný prostředek rozklad. Nevylučuje-li to povaha věci, aplikují se na řízení o rozkladu se aplikují ustanovení nikoliv o přezkumném řízení, ale procesní pravidla

⁸³ Nález Ústavního soudu ze dne 9. října 2003 sp.zn. IV. ÚS 150/01.

⁸⁴ HUNEŠ, K. op. cit.

⁸⁵ Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 116/2012 ze dne 8. června 2012 Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>

⁸⁶ Tamtéž.

pro odvolání. O rozkladu pak rozhoduje ministr či vedoucí jiného ústředního správního úřadu, čemuž ovšem předchází návrh, jenž je vyhotovován rozkladovou komisí, kterou tvoří většinou odborníci na danou problematiku příslušející do působnosti daného ministerstva či ústředního správního úřadu. Zákonem je také stanoveno kritérium, kdy je většina komise tvořena odborníky a zároveň se nejedná o zaměstnance příslušného orgánu. V kompetencích této nejméně 5členné komise je také posuzování podnětů k přezkumu rozhodnutí, která byla tímto orgánem vydána jakožto prvoinstanční, což je mimo jiné také upraveno ve vnitřních předpisech, například statutu rozkladové komise ministerstva vnitra.⁸⁷

Důvodem rozboru této komise a jejích kompetencí je, jak již napovídá název samotné kapitoly, možnost tohoto orgánu či člena podat podnět k zahájení přezkumného řízení. Pokud by se jednalo o rozhodnutí, která by zasahovala do práv a povinností jejího člena, bude nejspíše dotčený člen z projednávání této věci vyloučen, neboť by se jednalo o střet zájmů. Ovšem při pohledu na věc z čistě teoretického hlediska, může člen komise, nebo komise samotná jako celek podat takový podnět?

V případě připuštění takové možnosti, by se nejspíše jednalo o podnět podávaný dle ust. § 42 SpŘ, neboť se zde jednoznačně nejedná o dotčený orgán a jeho obsahem by byl návrh na zrušení či změnu rozhodnutí vydané útvarem ministerstva či ministrem nebo vedoucím ústředního správního úřadu. Za aplikace postupu dle statutu rozkladové komise ministra vnitra by nastala situace, kdy útvar, jehož rozhodnutí je „napadáno“, předloží rozkladové komisi věc s předkládací zprávou, jejíž součástí je právní rozbor a stanovisko tohoto útvaru. Nyní by bylo na rozkladové komisi odhlasovat předepsaným způsobem, zda doporučí ministrově usnesením podnětu vyhovět či nikoliv. V případě, že by rozkladová komise byla autorem a podatelem, proběhlo by hlasování nejspíše už před podáním podnětu, ovšem předkládací zpráva útvaru, jehož předmětné rozhodnutí má být přezkoumáno, by bezpochyby nesměla být opomenuta. O takto přijatém usnesení by pak dotčený ministr rozhodoval v přezkumném řízení na podnět nikoliv orgánu, který rozhodnutí vydal, nýbrž jednou z jeho složek. Usnesení však není závazné a ministr není povinen rozhodnutí měnit či rušit, pokud by pro to neshledal pádný

⁸⁷ Statut rozkladové komise ministra vnitra dostupné z: https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/68875/DPPR_2014_1_11220_0_321703_0_158476.pdf?sequence=4&isAllowed=y

důvod. O zahájení či nezahájení přezkumného řízení přitom nemusí podatele vyrozumět samotný ministr, ale toto vyrozumění za něj může provést na základě jeho pověření i jiná oprávněná úřední osoba.⁸⁸

3.4 Přezkum rozhodnutí o předběžných opatřeních

Ve správním řízení je mnohdy potřeba upravit poměry mezi účastníky tak, aby před vydáním meritorního rozhodnutí nedošlo ke změnám, které by mohly mít nezvratný vliv na jeho konečné znění.⁸⁹ Může se jednat například o situace, kdy existuje důvodná obava, že by některý z účastníků mohl zmařit či ohrozit provedení exekuce. Pro tyto případy správní řád umožňuje zahájit jakési „vložené“ řízení do řízení hlavního jímž je právě řízení o předběžném opatření dle ust. § 61 SpŘ.⁹⁰ Tvzení, že se jedná o řízení lze opřít o skutečnost, že i přes svou spíše procesní povahu se o něm nerozhoduje formou usnesení, ale formou rozhodnutí. Navíc je toto řízení (odlišně od předchozí právní úpravy) možné zahájit nikoliv jen z moci úřední, ale také na žádost účastníka řízení „hlavního“. Jak logicky vyplývá z výše uvedeného, rozhodnutí o předběžném opatření lze vydat pouze před skončením řízení ve věci samé, neboť pokud by tak správní orgán neučinil do okamžiku vykonatelnosti meritorního rozhodnutí, ztrácelo by smysl dočasně upravovat poměry účastníků a řízení o předběžném opatření by muselo být dle ust. § 66 odst. 2 SpŘ zastaveno. Takto by se zastavilo i řízení zahájené na žádost účastníka, tentokrát ovšem dle ust. § 66 odst. 1 písm. g) SpŘ. Pokud již rozhodnutí o předběžném opatření existuje a pominul-li důvod, pro který bylo nařízeno, zruší jej správní orgán opět rozhodnutím. *„Neučiní-li tak, pozbývá předběžné opatření účinnosti dnem, kdy se rozhodnutí ve věci stalo vykonatelným nebo nabylo jiných právních účinků.“*⁹¹

Předběžným opatřením se ukládají povinnosti účastníkům, ale může se jím zasahovat do právní sféry ostatních osob, u nichž je žádoucí upravit dočasně jejich poměry a ti se poté stávají účastníky řízení o předběžném opatření, nikoliv však takového, jehož je řízení o předběžném opatření součástí.⁹² Proti rozhodnutí o

⁸⁸ Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 127/2013 ze dne 25. října 2013 Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>

⁸⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. srpna 2013 č.j. 7 As 23/2013-33.

⁹⁰ PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou podle stavu k 1. 1. 2013*, Leges, [Online] 01.12.2012 [cit. 08.03.2024] Převzato z CODEXIS®, doplňku LIBERIS®.

⁹¹ Ustanovení § 61 odst. 3 SpŘ

⁹² JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D., 2023, op. cit. s. 456.

předběžném opatření je dle ust. § 61 odst. 2 SpŘ přípustné odvolání, u kterého je z podstaty věci vyloučen suspenzivní účinek a je umožněno podat ho tomu, jemuž se rozhodnutí o jeho uložení oznamuje, čímž se rozhodnutí stává předběžně vykonatelným.

Kromě odvolání pak rozhodnutí o předběžném opatření může být předmětem přezkumného řízení, jak vyplývá z ust. § 96 odst. 3 SpŘ, a to pouze do okamžiku, kdy se meritorní rozhodnutí ve věci stává vykonatelným, nebo kdy nabylo jiných právních účinků, či do doby, než bylo zrušeno, ledaže by posouzení mělo vliv na náhradu škody.

Přezkumné řízení se i v této věci bude zahajovat usnesením a účastníci, kteří mohou podat podnět k zahájení dle ust. § 94 odst. 1 SpŘ, jsou shodní s účastníky řízení, v rámci kterého je ukládáno předběžné opatření. Další část tvoří osoby, kterým se postavení účastníka přiznává, neboť rozhodnutím o uložení předběžného opatření se jim ukládají určité povinnosti. Odlišnost od přezkumu meritorních rozhodnutí pak lze spatřovat ve skutečnosti, že lhůta 15 měsíců od usnesení o zahájení přezkumu předběžného opatření, ve které je nadřízený správní orgán povinen rozhodnout, (neboť správní řád ji pro tyto účely neupravuje odlišně), může být přerušena, přezkumné řízení se zastaví a ke zrušení nebo změně nezákonného předběžného opatření tak nemusí vůbec dojít. Toto tvrzení je odůvodnitelné tím, že předběžné opatření je dočasného charakteru a možnost jej přezkoumat se tak váže na dobu, po kterou trvají jeho účinky, tedy do vykonatelnosti, zrušení, nebo nabytí jiných právních účinků meritorního rozhodnutí. Proti nezákonnosti předběžného opatření se pak vzhledem k tomu, že se jedná o institut formálně procesní, sloužící k zajištění účelu a průběhu řízení nemůže účastník domáhat soudním přezkumem, neboť se na něj vztahuje kompetenční výluka dle ust. § 70 písm. b) SŘS. Nezákonnosti předběžného opatření se pak může účastník případně dovolávat pouze v rámci žaloby proti rozhodnutí ve věci samé.⁹³

Dalším otazníkem jsou i lhůty pro vydání usnesení, kterým se přezkumné řízení o předběžném opatření zahajuje. Dle ust. § 96 odst. 1 SpŘ, tedy do dvou měsíců od doby, kdy se o skutečnosti podmiňující zahájení řízení správní orgán dozvěděl a nejpozději do jednoho roku od právní moci rozhodnutí ve věci. Jak je na první pohled zřejmé, objektivní lhůta bude pro zahájení přezkumného řízení

⁹³ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D., 2023, op. cit. s. 456

neaplikovatelná právě pro povahu předběžného opatření, neboť i přes skutečnost, že se o něm rozhoduje rozhodnutím a jeho vydání předchází „vložené řízení do řízení“⁹⁴ se nevydává meritorní rozhodnutí, neboť je formálně stále procesním institutem. V případě, kdy nepřichází v úvahu lhůta objektivní, může teoreticky dojít ke zpochybnění možnosti uplatnění i lhůty subjektivní, neboť v některých případech je počátek jejich běhu spojen stejným okamžikem.⁹⁵

Umožnění přezkumu předběžného opatření z pohledu lhůt pro zahájení takového řízení tak spíše připomíná kombinaci usnesení, které je samostatně přezkoumatelné právě proto, že zasahuje do hmotněprávní sféry účastníka řízení, a usnesení, které je možné přezkoumat až spolu s rozhodnutím ve věci pro procesní povahu tohoto institutu.⁹⁶ Při pohlednutí na problém lhůt očima praxe, lze dojít ke dvěma teoretickým závěrům.

První možností je upuštění od čistě jazykového výkladu, kdy bude právní moc rozhodnutí o předběžném opatření považována za takovou, od níž bude stanoven počátek běhu objektivní lhůty i přes to, že se nejedná o rozhodnutí meritorní. Rozhodnutí o předběžném opatření by se tak z pohledu lhůt dostalo do podobné role jako usnesení o odložení věci, které je také samostatně přezkoumatelným procesním nástrojem, ovšem nad rámec rozhodnutí o předběžném opatření ho lze samostatně přezkoumat i ve správním soudnictví.

V situaci za striktního dodržení ustanovení o lhůtách v § 96 odst. 1 SpŘ by započala běžet objektivní lhůta dnem nabytí právní moci meritorního rozhodnutí, ovšem tato lhůta by byla stále nad rámec právní moci vázána vykonatelností nebo jinými právními účinky předběžného opatření. Vzhledem k ustanovení § 74 odst. 1 by tak teoreticky mohl být počátek této lhůty shodný s jejím koncem, což by zcela znemožnilo přezkum provést. Pokud by ve výrokové části správní orgán vykonatelnost (či jiné právní účinky) meritorního rozhodnutí určil odlišně od právní moci, jednalo by se o situaci, kdy přezkumné řízení sice je možné zahájit, ale pro vydání rozhodnutí pak nepřichází v úvahu 15měsíční lhůta, neboť (jak vyplývá z

⁹⁴ Hledíme-li na věc dle komentáře P. Průchy, a nikoliv jako na „*součást rozhodování ve věci*“ podle závěru poradního sboru ministra vnitra č. 111/2011 ze dne 02. 12. 2011 Dostupné online z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradního-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>

⁹⁵ Např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. května 2022, č.j. 1 As 361/2021-113

⁹⁶ Srov. § 94 odst. 3 SpŘ.

rozhodovací praxe správních orgánů) pariční lhůta rozhodně nedosahuje takové délky, ve které by bylo možné rozhodnutí v přezkumném řízení vydat.

Procesně přijatelným řešením se pak nabízí úvaha spíše *de lege ferenda*, a sice, že institut předběžného opatření by byl pojat stejně jako samostatně nepřezkoumatelná usnesení dle ust. § 94 odst. 2 a možnost jej přezkoumat by byla možná až v přezkumném řízení o rozhodnutí ve věci samé, neboť jeho účelem je dočasně upravit poměry mezi účastníky, nežli je tak upraví meritorní rozhodnutí.

3.5 Autoremedura

V předchozích kapitolách došlo k vymezení toho, že k vedení přezkumného řízení je příslušný instančně nadřízený správní orgán tomu, jenž vydal rozhodnutí v prvním stupni. Stejně tak jako u odvolání je umožněna výjimka z tohoto pravidla, kterou lze uplatnit pouze ze zákonem stanovených důvodů. Možnost přezkoumat své vlastní rozhodnutí tak správnímu orgánu přísluší ve chvíli, kdy „...*plně vyhoví 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*“.⁹⁷

Autoremedura při přezkumném řízení se tak může uskutečnit při kumulativním splnění podmínek, přičemž první takovou je nutnost podat podnět správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal, účastníkem původního řízení. Pokud by se jednalo o podnět podaný osobou odlišnou od účastníka řízení dle ust. § 42 SpŘ, takový orgán by nebyl věcně příslušný a podnět by dle výše uvedeného ustanovení postoupil nadřízenému správnímu orgánu. Zákon tak dává účastníkovi v podstatě na výběr, který ze správních orgánů podnětem vyzve k zahájení přezkumu.

Zvolí-li účastník orgán, jenž ve věci rozhodoval v první instanci, bude tak bezpochyby vázán požadavkem preciznější formulace podnětu, neboť tímto způsobem mu lze vyhovět pouze v celém rozsahu takového podání, pro které neplatí možnost účastníka vyzvat k jeho doplnění dle ust. § 37 SpŘ. Kromě vyšších nároků na podnět je kladen důraz i na to, aby rozhodnutím vydaným v přezkumném řízení nebyla ostatním účastníkům způsobena újma, ledaže by s tím všichni, kterých se to týká, vyslovili souhlas. Při posuzování, zdali je takové rozhodnutí schopno svými účinky způsobit újmu ostatním účastníkům, vychází správní orgán

⁹⁷ Ustanovení § 95 odst. 2 SpŘ

z diskreční pravomoci a případně je vyzve k vyjádření. Vysloví-li všichni, jichž se to týká, souhlas, nebrání nic správnímu orgánu ve vydání rozhodnutí.⁹⁸

Pokud by nastala situace, kdy správní orgán nemůže plně účastníkovi v jeho podání vyhovět nebo pokud kterýkoliv z vyzvaných účastníků nevyslovil souhlas, předá věc k provedení nadřízenému správnímu orgánu. Neshledá-li prvoinstanční orgán rozpor rozhodnutí se zákonem, anebo neusoudí-li že by změnou či zrušením nezákonného rozhodnutí způsobil některému z účastníků, který nabyl práva v dobré víře, újmu, jež by byla ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu řízení usnesením dle ust. § 66 odst. 2 SpŘ zastaví.⁹⁹

V takovém případě není vyloučeno, aby účastník řízení podal podnět znovu, tentokrát nadřízenému orgánu k přezkumu rozhodnutí prvoinstančního, přičemž lhůty pro vydání usnesení o zahájení řízení stejně jako lhůta pro vydání rozhodnutí jsou bez ohledu na to, kdo je přezkumem pověřen, shodné.

4 Přezkum jiných úkonů podle IV. části správního řádu

4.1 Základní charakteristika

Přezkumné řízení jakožto dozorčí prostředek lze označit za univerzální institut sloužící k nápravě nejen pravomocných rozhodnutí vydávaných dle druhé a třetí části správního řádu, neboť kromě těchto má dosah i na jiné druhy správních činností, které mohou být tímto způsobem zrušeny, či změněny. Tato kapitola bude zaměřena na přezkum nikoliv rozhodnutí správních orgánů vůči jejich adresátům, ale právě na neregulativní úkony, jejichž forma se od výše zmíněných rozhodnutí liší především svými účinky.

Zákonné vymezení těchto neregulativních úkonů se nachází v části čtvrté správního řádu jejíž název se nese v jejich duchu. Kromě vyjádření, osvědčení a sdělení, jež se týkají dotčených osob, se do této kategorie řadí také jiné úkony prováděné vykonavateli veřejné správy, kterým nepředchází správní řízení. K jejich vydání pak správní orgány nejsou vázány místní příslušností, ale pouze příslušností věcnou. Podmínka místní příslušnosti pak váže správní orgány pouze tehdy, kdy

⁹⁸ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D., 2023, op. cit. s. 699–704.

⁹⁹ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D., 2023, op. cit. s. 701–702.

vydávají stanoviska v roli dotčeného orgánu ve věci s územním aspektem, jako příklad může být uvedeno stanovisko k návrhu územního plánu.¹⁰⁰

Důležitým hlediskem pro účely této kapitoly je pak skutečnost, že neregulativní úkony nemají právotvorné účinky ani se jejich vydáním nepřiznávají žádná práva či povinnosti. Z výčtu jejich povahy a vlastností je také na místě zmínit, že i přes svoji odlišnost od rozhodnutí navazujících na správní řízení jsou vázány základními zásadami o činnosti správních orgánů.¹⁰¹

Stejně jako rozhodnutí jsou neregulativní úkony výsledkem lidské činnosti, která bezesporu není vždy dokonalá. S tímto vědomím se zákonodárce v ust. § 156 SpŘ zaměřil na možnosti nápravy takto vadných úkonů. Usnesením, které se pouze poznamená do spisu, se napravují takové vady, které lze opravit, aniž by tím správní orgán způsobil dotčené osobě újmu, například „*zásahem do její dobré víry*“¹⁰², kdy proti takovému usnesení není přípustné odvolání.¹⁰³ Tento postup je uveden v prvním odstavci výše zmíněného ustanovení a dle komentářové literatury lze dovodit, že slouží k nápravě formálních či věcných nedostatků. S ohledem na skutečnost, že tyto úkony nejsou považovány za rozhodnutí, proti nim není přípustný ani jiný řádný opravný prostředek.¹⁰⁴

Může se ovšem jednat i o vady, u kterých by tento postup nepostačoval, a to buď z důvodu právě zmíněného zásahu do práv dotčené osoby, nebo pro přímý rozpor s právními předpisy. Takto vadný neregulativní úkon se opět ruší formou usnesení, které se však v tomto případě již musí osobě, které se týká, oznámit. Zákon ani judikatura však doposud přesněji nestanovily pevnou hranici mezi těmito dvěma postupy, a tak záleží na správním orgánu s ohledem na typ úkonu a skutkových okolnostech případu, který z těchto pro nápravu vad zvolí.¹⁰⁵ Předmětné usnesení vyhotovuje orgán, jenž vadný úkon vydal, což lze považovat za první přímou odlišnost od „klasického“ přezkumu rozhodnutí navazující na správní řízení, a to pokud nenastala změna věcné příslušnosti a jeho účinky pak

¹⁰⁰ KOPECKÝ, M., 2021, op. cit. s. 203.

¹⁰¹ KOPECKÝ, M., 2021, op. cit. s. 202.

¹⁰² JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D., 2019, op. cit. s. 842.

¹⁰³ Srov. § 76 odst. 5 SpŘ.

¹⁰⁴ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D., 2019, op. cit. s. 842.

¹⁰⁵ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D., 2019, op. cit. s. 843.

nastanou zpětně od okamžiku vydání vadného úkonu, přičemž takové usnesení lze vydat pouze po dobu trvání účinků těchto neregulativních úkonů.¹⁰⁶

4.2 Odlišnosti a výjimky od „klasického“ přezkumného řízení

Při vydání usnesení, kterým se pro jeho nezákonnost, či pro jiný zákonem přípustný důvod ruší vyjádření, osvědčení, sdělení nebo jiné úkony správních orgánů, které nejsou výslovně v části čtvrté uvedeny a je na ně pouze odkázáno v ust. § 158 odst. 2 SpŘ, je přípustné přiměřené použití ustanovení o přezkumném řízení hlavy IX části druhé správního řádu. Účelem této kapitoly je tedy upřesnění zákonem použitého termínu „přiměřeně“, neboť konkrétní způsob či ustanovení již zákonodárce neposkytuje, a je tedy toliko předmětem vymezení judikaturou a činností odborníků v dané problematice.

4.2.1 Účastníci řízení

Neregulativní úkony jakožto množina úkonů vydávaných vykonavateli veřejné správy nemají předepsanou společnou formu, proto bývají označovány za úkony *sui generis*. Příkladem tohoto úkonu může být vysokoškolský diplom (osvědčení), který není ani rozhodnutím, ani usnesením, ale dokumentem či listinou, která je jakýmsi hmatatelným důkazem existence jistého stavu. Správní orgány tyto úkony vydávají na základě stavu již existujícího, přičemž odlišně od konstitutivních správních aktů jim nepředchází procesní zjišťování v podobě, která je vyžadována u správního řízení s následným vydáním rozhodnutí ve věci.¹⁰⁷ Absence správního řízení při jejich vydávání tak způsobuje, že svými účinky mohou sloužit například jako důkazní prostředek či závazný podklad, přičemž tato skutečnost pak vylučuje možnost bránit se proti nim opravnými prostředky.¹⁰⁸ Jejich zrušení pak při nenapravitelných vadách v jejich obsahu podléhá procesu dle ust. § 156 odst. 2 SpŘ, výsledkem čehož je pak vydání usnesení o jejich zrušení. Přičemž „...*možnost užití tohoto režimu přezkumného řízení je přitom koncipována jako subsidiární, správní řád s jeho uplatněním počítá tam, kde není zvláštním zákonem pro tyto v úvahu přicházející tzv. jiné správní úkony příp. stanoven jiný postup*“.¹⁰⁹

Zde ovšem přichází problém při zákonem požadovaném „přiměřeném“ použití ust. § 95 odst. 4 SpŘ, kdy jako účastník přezkumu takového úkonu teoreticky

¹⁰⁶ Srov. § 156 odst. 2 SpŘ.

¹⁰⁷ KOPECKÝ, M., 2021, op. cit. s. 204.

¹⁰⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 12. 8. 2009, sp.zn. I. ÚS 385/07

¹⁰⁹ PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou podle stavu k 1. 1. 2013*, [Online] Leges, 01.12.2012 [cit. 01.03.2024] Převzato z CODEXIS®, doplňku LIBERIS®

připadá v úvahu účastník řízení původního, ze kterého by osobě toto procesní postavení vyplývalo. K výše uvedenému se vyjádřil poradní sbor ministra vnitra, kdy shledal nemožnost hledět na osoby, kterých se vydané usnesení týká, jako na účastníky řízení. Povinnost oznámit vydání takového usnesení tak poradní sbor ukládá správním orgánům vůči dotčeným osobám, které lze tak „*velmi opatrně*“¹¹⁰ považovat za účastníky v pravém slova smyslu.¹¹¹

V rámci ust. § 76 odst. 5 SpŘ by se za běžných okolností při existenci účastníka v pravém slova smyslu dalo hovořit o možnosti této osoby podat proti usnesení, jímž se ruší neregulativní úkon, odvolání. Vzhledem k výše uvedenému tak tato možnost balancuje na hraně nepřipustnosti z důvodu nedostatku procesních práv dotčené osoby. K této problematice se Malast velmi obratně vyjadřuje uvedením hned několika pohledů na danou problematiku. V první z možností uvádí, že takové odvolání není přípustné, což opírá o výjimečnost daného usnesení, což z pohledu výsledku předcházejícího procesu jeho vydání, kdy v takovém „...*(zřejmě) nevystupují žádní účastníci řízení ve smyslu § 27 SpŘ., kterým by toto právo mohlo vůbec svědčit*“.¹¹²

Ve druhé z možností pak navazuje na výše uvedený závěr poradního sboru ministra vnitra, kdy přípustnost sice připouští, ovšem označuje toto podání za neaplikovatelné při důsledném a doslovném setrvání ustanovení § 95 odst. 4 SpŘ, neboť dotčená osoba není totéž, co účastník řízení, tím pádem vůči ní nemá správní orgán oznamovací povinnost a nebylo by tedy toho, komu by svědčilo právo podat odvolání dle ust. § 76 odst. 5 SpŘ. V neposlední řadě se pak možnost podat odvolání vztahuje na povahu rušeného úkonu, neboť podobně jako u rozhodnutí o přezkumu opatření obecné povahy nebo závazných stanovisek je možné, aby usnesení o zrušení jiného úkonu přebralo „...*povahu tohoto jiného úkonu a v závislosti na něm bude či nebude možno uvažovat o míře jeho regulativnosti, a tedy i potřebě přiznání práva na obranu proti takovému úkonu*“.¹¹³

Rozhodovací praxe správních orgánů dle judikatury považuje odvolání za přípustné a přes skutečnost, že doposud neexistuje jednotný náhled na problematiku

¹¹⁰ MALAST, J., op. cit. s. 180.

¹¹¹ Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 60/2007 ze dne 8. října 2007 Dostupné online z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>

¹¹² MALAST, J., op. cit. s. 181.

¹¹³ MALAST, J., op. cit. s. 181.

(ne)účastníků či dotčených osob, praxe umožňuje podat odvolání té osobě, které se oznamuje usnesení o zrušení neregulativního úkonu. Rozdílně od rozhodovací praxe a shodně s prvním z uvedených možných pohledu dle Malasta uvádí Gříbková a kolektiv autorů, že „...*odvolání není přípustné, neboť tím, že tento úkon není činěn ve správním řízení, nejsou zde žádní účastníci, kteří by mohli takové odvolání podat, a neuplatní se proto ani ustanovení § 81 odst. 1 správního řádu.*“¹¹⁴

4.2.2 Lhůty

Další zvláštností, kterou se přezkum neregulativních úkonů liší od přezkumného řízení meritorních rozhodnutí navzdory požadavku, byť přiměřené aplikace obecných ustanovení, jsou lhůty, ve kterých je možné vydat usnesení o zahájení řízení a rozhodnout. Zrušení vyjádření, osvědčení a sdělení se bez předchozího správního řízení uskutečňuje formou usnesení, jež nedisponuje vlastnostmi podmiňujícími počátek běhu lhůt tak, jak je tomu u rozhodnutí a z tohoto důvodu na ně nelze vztáhnout lhůty uvedené v ust. § 96 odst. 1 a § 97 odst. 2 SpŘ.

Mezi neregulativní úkony, jak již bylo vymezeno, patří také úkony „jiné“, které sice nejsou výslovně uvedeny v části čtvrté správního řádu, ovšem i tyto se řadí právě díky svým vlastnostem vedle úkonů uvedených v ust. § 154 SpŘ, jak mimo jiné vyplývá i z judikatury.¹¹⁵ Jako oporu ke svému rozhodnutí při diferenciaci použití lhůt pro vyjádření osvědčení a sdělení, vyplývající z ust. § 156 odst. 2 SpŘ a lhůt pro „jiné“ úkony, v odůvodnění Nejvyšší správní soud odkazuje na územní či kolaudační souhlas vydaný stavebním úřadem dle stavebního zákona z roku 2006. Přičemž shodně s Vedralem, na jehož publikaci též v rozsudku odkazuje¹¹⁶, upozorňuje, že při přezkumu těchto jiných úkonů, které se z materiálního hlediska jeví jako rozhodnutí ukládající povinnost či přiznávající právo je „...*třeba touto lhůtou rozumět pouze dobu určenou ke konzumaci oprávnění takovým úkonem vzniklého, nikoliv však již dobu, po níž trvají důsledky takového oprávnění.*“¹¹⁷

Starý stavební zákon z roku 2006 tak sice kolaudačnímu a územnímu souhlasu v pozici *lex specialis* upravuje lhůty pro přezkum shodně s obecnou úpravou ve správním řádu, avšak tímto postupem dává zákonodárce najevo, že možnost vést

¹¹⁴ GŘÍBKOVÁ, P. a kol., Správní řád – judikatorní komentář, CODEXIS publishing, [Online] 01.11.2017 [cit. 07.03.2024] Převzato z CODEXIS®, doplňku LIBERIS®.

¹¹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. září 2012, č.j. 2 As 86/2010-76.

¹¹⁶ viz Vedral, J. Správní řád – komentář. 2. vyd. Praha: BOVA Polygon, 2012.

¹¹⁷ MALAST, J., op. cit. s. 184.

přezkumné řízení po celou dobu trvání účinků těchto „jiných“ úkonů, jak by tomu bylo dle ust. § 156 odst. 2 SpŘ, považuje za nežádoucí a tímto způsobem ji vylučuje.

Správní orgán, který usnesením tento jiný úkon zrušil, tak bude příslušný k vedení přezkumného řízení a bude vázán dobou „...po kterou trvají účinky vyjádření, osvědčení nebo sdělení“.¹¹⁸

4.3 Přezkum závazných stanovisek

Pro vydání některých rozhodnutí správních orgánů je zapotřebí vydání závazného stanoviska, které ovšem není jako takové rozhodnutím ve smyslu ust. § 67 odst. 1 SpŘ, neboť nezakládá, nemění ani neruší ničí práva a povinnosti, nicméně jeho obsah je zcela závazný a musí se nutně promítnout do výrokové části rozhodnutí, jehož vydání je jím podmíněno.¹¹⁹ Logicky tak závazné stanovisko lze vydat v případě, že běží řízení, jehož výsledkem má být rozhodnutí podmíněné vydáním podkladu dotčeným správním orgánem. Ovšem Vedral připouští i situaci, kdy zvláštní zákony stanoví nutnost vydat závazné stanovisko coby podklad k rozhodnutí vydat ještě před zahájením takového řízení.¹²⁰

I přes skutečnost, že závazné stanovisko není rozhodnutím, lze v případě podezření jeho nesouladu s právními předpisy zahájit přezkumné řízení a potvrdit či vyvrátit rozpor stanoviska se zákonem. Možnost přezkumu je zde dána především proto, že se svou povahou a účinky podobá rozhodnutí o předběžné otázce, která je také závazným podkladem pro vydání rozhodnutí. Platí, že zrušení či změna je pak důvodem obnovy řízení dle ustanovení § 100 odst. 1 písm. b) SpŘ, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí, kterému bylo rozhodnutí o předběžné otázce podkladem.

Zařazení přezkumu závazných stanovisek do podkapitoly přezkumu neregulativních úkonů je zde dáno z důvodu jeho podobnosti s těmito úkony. Ovšem co se samotného přezkumného řízení týče, jeho vedení se od přezkumu jiných úkonů liší hned z několika hledisek. V první řadě je možné uvést odlišnost orgánu, který je příslušný přezkum vést, neboť rozdílně od neregulativních úkonů jím bude orgán nadřízený tomu, jenž závazné stanovisko vydal. Odpověď na otázku použití lhůt obsažených v ustanovení § 96 odst. 1 a § 97 odst. 2 SpŘ se částečně

¹¹⁸ Ustanovení § 156 odst. 2 SpŘ.

¹¹⁹ VEDRAL, J. op. cit. s. 1138.

¹²⁰ VEDRAL, J. op. cit. s. 1154.

shodovala s tou, která byla zodpovězena i v případě otázky lhůt u neregulativních úkonů, a sice skutečností, že ani závazné stanovisko nenabývá právní moci, a tudíž je možné ho zrušit pouze po dobu, po kterou trvají jeho účinky. Limitem pro rozhodnutí v přezkumném řízení pak byla lhůta, „...ve které je možné podat žádost, popř. nařídit obnovu řízení (§ 100 odst. 2 a 3), (kdy) po uplynutí této lhůty by už bylo případné zrušení či změna závazného stanoviska bezpředmětné“.¹²¹

Tento stav trval do roku 2021, kdy zákon č. 403/2020 Sb. stanovil pro vedení přezkumného řízení o závazných stanoviskách lhůty shodné s těmi, které se užijí pro přezkum rozhodnutí dle hlavy IX správního řádu. Tato změna se tak promítá do možnosti podat žádost o obnovu řízení, neboť pokud by meritorní rozhodnutí podložené přezkoumávaným závazným stanoviskem nabylo právní moci a toto stanovisko by bylo shledáno nezákonným, jednoznačně by tak zrušení tohoto stanoviska bylo „...důvodem obnovy řízení, protože by se jednalo o novou skutečnost pro takto podmíněné rozhodnutí“.¹²²

5 Přezkum veřejnoprávních smluv

Předchozí kapitoly byly zaměřeny na přezkum rozhodnutí vydávaných správními orgány vůči jejich adresátům a také na neregulativní úkony, které ne vždy zasahují do hmotněprávní sféry adresátů. Přesto se oba tyto typy správních činností vyznačují tím, že jsou autoritativním projevem veřejné moci a tím pádem není jejich obsah přímo ovlivnitelný vůlí těch, vůči kterým jsou směřovány. Od těchto jednostranných projevů vůle správních orgánů se určitým způsobem liší právě veřejnoprávní smlouvy, které správní řád upravuje v části páté. Pro smlouvy je charakteristické, že se jedná o dvou či vícestranný úkon, kterým se zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti. V rámci veřejnoprávního sektoru je zapotřebí vnímat rozdíl oproti smlouvám, které upravuje občanský zákoník, a to z důvodu požadovaného veřejnoprávního prvku. Autonomie vůle stran smlouvy spočívající v možnosti rozhodnout o jejím obsahu, který nesmí být v rozporu s právními předpisy, a o tom, zdali ji uzavřou, či nikoliv, je u smluv s veřejnoprávním prvkem značně omezena především požadavkem souladu této smlouvy s veřejným zájmem.¹²³

¹²¹ VEDRAL, J. op. cit. s. 1163.

¹²² JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D., 2023, op. cit. s. 925.

¹²³ TOBEK, I., HRUŠKA, K., VOŘÍŠEK, P. Správní řád. Institut pro veřejnou správu Praha, [Online] 01.01.2016 [cit. 11.03.2024] Převzato z CODEXIS®, doplňku LIBERIS®.

5.1 Vztah k soukromoprávním smlouvám

Na rozdíl od smluv uzavíraných v režimu občanského zákoníku se nemusí osoby uzavírající veřejnoprávní smlouvu nacházet v procesně rovném postavení, neboť v drtivé většině případů bude alespoň jednou ze smluvních stran subjekt veřejného práva. Mezi takové smlouvy patří smlouvy koordinační, ve kterých vystupují na obou stranách subjekty veřejné správy vykonávající zákonem nebo na základě zákona svěřenou působnost, za účelem plnění svých úkolů, upravené v ust. § 160 SpŘ. V následujícím ustanovení jsou upraveny smlouvy subordinální, ve kterých se promítá výše zmíněná nerovnost stran, kdy jednou z nich bude nepodřízený adresát veřejné správy, kterému tento typ smlouvy zakládá, mění či ruší práva a povinnosti podobně jako rozhodnutí správního orgánu. U obou výše uvedených druhů je správním orgánům, respektive subjektům veřejné správy, (neboť správní orgány jako takové nemají právní subjektivitu), uložena povinnost počínat si při uzavírání veřejnoprávních smluv tak, aby nebyla snížena důvěryhodnost veřejné správy, a aby tyto smlouvy byly účelné a jejich cílem bylo naplňování úkolů veřejné správy.¹²⁴ K rozhodování sporů vzniklých na základě těchto smluv budou na rozdíl od soukromoprávní úpravy příslušné nikoliv soudy, ale správní orgány, o kterých tak v závislosti na typu smlouvy a smluvních stranách určí ustanovení § 169 SpŘ.

Nevylučuje-li to povaha věci nebo nestanoví-li zvláštní zákon jinak, mohou ti, kterým správní řád přiznává roli účastníků řízení podle ust. § 27 odst. 1, nebo pokud takové řízení probíhá, uzavřít veřejnoprávní smlouvu týkající se převodu práv a povinností se souhlasem správního orgánu, který v tomto vztahu vystupuje jako prostředník kontroly souladu této smlouvy s právními předpisy a veřejným zájmem.¹²⁵ Subjekt veřejné moci tak bude přítomen u uzavírání všech uvedených druhů veřejnoprávních smluv, přičemž je nutné upozornit na následující skutečnost: „Rozhodující pro zařazení smlouvy mezi smlouvy veřejnoprávní není to, kdo je smluvní stranou takové smlouvy, ale obsah veřejnoprávní smlouvy, jímž musí být úprava práv a povinností v oblasti veřejného (tedy správního) práva.“¹²⁶ Nutno podotknout, že veřejnoprávní smlouva bude přezkoumávána pro její soulad se

¹²⁴ Srov §159 odst. 3 SpŘ

¹²⁵ Srov. § 162 SpŘ

¹²⁶ Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 16/2005 ze dne 3. října 2005 Dostupné z: [https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-
radu-a-spravnimu-trestani.aspx](https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx)

zákonem ke stavu, který zde byl v okamžiku jejího uzavření. Tím je myšlena, jak její obsahová stránka, tak i v té době platné a účinné právní předpisy.

Další odlišností od smluv uzavíraných dle občanského zákoníku jsou skutečnosti uvedené v ust. § 170 SpŘ, ve kterém zákonodárce sice připouští subsidiární použití občanského zákoníku, ovšem vylučuje z něj určité instituty (jako například ustanovení o postoupení smlouvy, o poukázce, započtení, ale také ustanovení o neplatnosti právních jednání, relativní neúčinnosti a ustanovení o odstoupení od smlouvy a odstupném). Při vyloučení subsidiárního použití těchto ustanovení tak správní řád zavádí vlastní nástroj kontroly souladu smluv s právními předpisy, kterým je právě přezkumné řízení, které slouží pouze ke zrušení, nikoliv však ke změně vadných smluv.¹²⁷ Při porovnání předmětu přezkumného řízení veřejnoprávních smluv s předmětem přezkumu rozhodnutí vydaných ve standardním správním řízení dle druhé a třetí části správního řádu dojde ke zjištění, že zákonodárce umožňuje zrušit i pouhou část takového rozhodnutí nebo smlouvy, je-li vadná a oddělitelná od zbytku, který je v souladu s právními předpisy.

5.2 Příslušnost správních orgánů k zahájení přezkumného řízení

K zahájení přezkumného řízení se bude příslušnost správního orgánu lišit v závislosti na daném typu veřejnoprávní smlouvy. U subordinačních smluv to bude shodně se smlouvami koordinačními správní orgán, který je ustanovením ust. § 169 odst. 1 SpŘ příslušný k řešení sporů z těchto smluv vyplývajících. Smlouvy uzavírané mezi adresáty bude přezkoumávat správní orgán, který je instančně nadřízen tomu, jenž k uzavření dal svůj souhlas.

Vedením přezkumného řízení u koordinačních smluv, kdy na obou smluvních stranách stojí obec s rozšířenou působností, nebo alespoň jednou z nich je kraj, je pověřeno ministerstvo vnitra. Stejně tak může ministerstvo vnitra vést přezkumné řízení ve chvíli, kdy oběma stranami jsou obce, které nejsou obcemi s rozšířenou působností a převezme-li věc od příslušného krajského úřadu, který by jinak byl k vedení přezkumu příslušný. V případě jiných veřejnoprávních smluv podle § 160 SpŘ bude v přezkumném řízení rozhodovat ten správní orgán, který je společně nadřízen smluvním stranám. Za situace, kdy není takového orgánu, zákon stanoví

¹²⁷ MALAST, J., op. cit. s. 191.

příslušnost ústředním správním úřadům, jež stojí v instanční hierarchii nad orgány, které jsou nadřízeny smluvním stranám.¹²⁸

K rozhodování sporů, a tím pádem i k vedení přezkumného řízení v případě subordinačních veřejnoprávních smluv, bude příslušný orgán, který je nejbližší nadřízený orgánu, jenž je smluvní stranou. Zajímavostí je, že proti rozhodnutí o sporech vyplývajících ze všech výše uvedených typů smluv není přípustné odvolání ani rozklad, ovšem toto ustanovení není aplikovatelné, pokud se jedná o rozhodnutí vydané v přezkumném řízení.

5.3 Účastníci přezkumného řízení

Účastníci přezkumného řízení jsou obvykle ti, již byli účastníky řízení, kdy rozhodnutí, jež bylo výsledkem takového řízení, je přezkoumáváno. Uzavření veřejnoprávní smlouvy ovšem nemusí vždy takovému řízení předcházet, tudíž správní řád upravuje účastníky přezkumu vůči veřejnoprávní smlouvě speciálním ustanovením § 165 odst. 6 SpŘ.

Výše zmíněným ustanovením se tak do pozice účastníka řízení dostávají i správní orgány, jež budou smluvní stranou všech typů veřejnoprávních smluv. Zde je ovšem nutno podotknout, že v případě smluv uzavíraných mezi adresáty v režimu ust. § 162 SpŘ bude správní orgán, který dal k uzavření takové smlouvy souhlas, v postavení účastníka dle ust. § 27 odst. 2 SpŘ. Toto postavení mu ovšem vyplývá z ust. § 27 odst. 3 SpŘ, neboť se touto smlouvou nerozhoduje o jeho veřejných subjektivních právech a povinnostech, jako je tomu v případě smluvních stran, jež budou účastníky podle ust. § 27 odst. 1 SpŘ.

5.4 Lhůty

5.4.1 K podání podnětu smluvní stranou

Přezkum veřejnoprávních smluv je opět zahajován z moci úřední, kdy správní orgán může řízení zahájit z vlastní iniciativy, například v návaznosti na kontrolu nebo na základě podnětu. Možnost podat podnět svědčí dle ust. § 165 odst. 1 SpŘ té smluvní straně, která není správním orgánem. Toto ustanovení tak lze vztáhnout na subordinační smlouvy a smlouvy uzavírané mezi adresáty veřejné správy, neboť smlouvy koordinační narážejí na problém, že právo podat podnět k zahájení přezkumného řízení nese svědčí nikomu. I přes toto ustanovení, zdánlivě vylučující

¹²⁸ Srov. § 169 SpŘ

možnost podnět podat dle ust. § 42 SpŘ osobě, která není jednou ze stran uzavírané smlouvy hraje povaha a účel tohoto dozorčího prostředku jednoznačně v jejich prospěch a logicky jim tak musí být umožněno na případnou nezákonnost správní orgán upozornit. K tomuto podání správní řád ve speciálním ustanovení poskytuje 30denní lhůtu, za jejíž počátek je považován den, kdy se případný podatel o protiprávnosti či nesouladu veřejnoprávní smlouvy se zákonem dozvěděl. Jedná se o lhůtu pořádkovou, přičemž její uplynutí nezbavuje správní orgán povinnosti se podnětem zabývat, neboť takto oslovený správní orgán nedisponuje žádnými prostředky, kterými by mohl podateli dokázat její případné zmeškání. Malast povahu této lhůty označuje za „...*jakýsi právně morální apel (z hlediska možné sankce imperfektní povahy) vůči smluvním stranám veřejnoprávní smlouvy, aby v případě, že pojmu podezření o nelegálnosti ‚své‘ smlouvy, bez zbytečného odkladu podnikly patřičné kroky k řešení, resp. odstranění takové vady*“.¹²⁹

5.4.2 K zahájení přezkumného řízení a vydání rozhodnutí

Přezkum veřejnoprávních smluv je upraven vlastními pravidly v části V. správního řádu, přičemž v ust. § 165 odst. 7 SpŘ je odkázáno na obdobné použití ustanovení o obecném přezkumném řízení tam, kde vlastní úprava chybí. Pro určení účinků rozhodnutí v přezkumném řízení se pak ustanovení § 99 SpŘ mají aplikovat přiměřeně, přičemž zrušení veřejnoprávní smlouvy nebo její části se nebude vztahovat na úkony učiněné „*vůči třetím osobám smluvní stranou při výkonu působnosti převzaté od jiné smluvní strany na základě této veřejné smlouvy*“.¹³⁰ Některé právní účinky rozhodnutí vydaném v přezkumném řízení jsou tak upraveny speciálně, což je dáno povahou veřejnoprávních smluv. Obdobným použitím obecné úpravy přezkumného řízení je způsob zahájení, které se dle hlavy IX. zahájuje vydáním usnesení o přezkumném řízení, na které se však neaplikují lhůty obsažené v ust. § 96 odst. 1 SpŘ. Vyloučení použití obecných lhůt pro zahájení přezkumu je dáno opět povahou veřejnoprávních smluv, které leckdy sice mohou nahrazovat rozhodnutí správního orgánu, ovšem jedná se o institut, ve kterém absentuje prvek právní moci, tudíž počátek jejich běhu ode dne nabytí právní moci rozhodnutí ve věci je zřejmě neaplikovatelný. Účinnost veřejnoprávních smluv se odvíjí od momentu jejich uzavření, přičemž takový okamžik specifikuje vedle požadavku písemné formy ustanovení § 164 SpŘ.

¹²⁹ MALAST, J., op. cit. s. 195.

¹³⁰ Ustanovení § 165 odst. 4 SpŘ.

Při zkoumání problematiky lhůt pro vydání usnesení o zahájení přezkumného řízení by se nabízelo řešení v rovině *de lege ferenda*, kdy za počátek jejich běhu by místo právní moci byl rozhodným okamžikem jejich uzavření, přičemž při včasém zahájení, by tak připadala v úvahu i aplikace ust. § 97 odst. 2 SpŘ. Správní orgán příslušný k vedení přezkumného řízení by tak při mírné modifikaci tohoto ustanovení byl nucen vydat rozhodnutí do 15 měsíců nikoliv od právní moci rozhodnutí, ale do 15 měsíců ode dne, kdy byla smlouva uzavřena. Tyto teoretické úvahy o modifikaci ustanovení upravujících běh lhůt tak společně s ustanovením § 165 odst. 7 SpŘ naznačují, že řízení o přezkumu veřejnoprávních smluv není upraveno žádnými lhůtami a stanovení počátku běhu lhůt výše uvedenou úvahou tak nebude možné, neboť „*Nezbytnost časového omezení nelze s ohledem na různou povahu a účel jednotlivých typů veřejnoprávních smluv paušalizovat, což se odráží i v obecné úpravě přezkumného řízení (§ 165 SpŘ), která mezi jednotlivými typy veřejnoprávních smluv nediferencuje a lhůty pro přezkum všech typů smluv výslovně vylučuje*“.¹³¹

Absence téměř jakéhokoliv časového omezení se tak může negativně promítnout do přezkumu subordinačních veřejnoprávních smluv, neboť jejich uzavření často nahrazuje standardní výsledek správního řízení, kdy je straně, která není správním orgánem ukládána povinnost. Problém je spatřován ve skutečnosti, že přezkum rozhodnutí jakožto výsledku „klasického“ správního řízení je, oproti subordinační veřejnoprávní smlouvě, vázán poměrně přísnými lhůtami, kdy přezkum smlouvy na straně druhé není časově omezen.¹³²

5.5 Možné postupy zrušení veřejnoprávních smluv v přezkumném řízení

Veřejná smlouva může být sjednána i na dobu určitou, po jejímž uplynutí zaniká a spolu s ní pak teoreticky i možnost vést přezkumné řízení v případě nalezeného rozporu se zákonem, neboť nelze přezkoumávat něco, co neexistuje. Právní účinky této smlouvy však mohou působit i po jejím zániku, čemuž by v případě, že tato již neexistující smlouva byla zdrojem doposud nevypořádaných práv a povinností, chyběl předmět přezkumu. „*Z tohoto úhlu pohledu je tedy žádoucí, aby bylo možné přezkoumávat její zákonnost, neboť v opačném případě by bylo nutné při řešení sporu po ukončení veřejnoprávní smlouvy vycházet z*

¹³¹ PETRMICHL, V. *Subordinační veřejnoprávní smlouvy jako náhrada správních rozhodnutí podmíněných závaznými stanovisky*. Právní rozhledy, 2020, č. 21, [Online] [cit. 11.03.2024] s. 737-743.

¹³² MALAST, J., op. cit. s. 196.

veřejnoprávní smlouvy, která je (resp. byla) nezákonná.“¹³³ Poradní sbor ministra vnitra tak při řešení sporů vyplývajících z nezákonné veřejnoprávní smlouvy odkazuje správní orgán na postup podle ust. § 57 odst. 1 písm. c) SpŘ, kdy se v dané věci nebude zahajovat přezkumné řízení, nýbrž se zákonnost smlouvy bude zkoumat jako předběžná otázka a o otázce nezákonnosti si tak mohou správní orgány učinit vlastní úsudek. V případě, že by byla připuštěna možnost přezkumu smlouvy již neexistující, jednalo by se podle poradního sboru o porušení principu procesní ekonomie a rychlosti řízení.¹³⁴

V závěru poradního sboru byla mimo výše uvedenou řešena i otázka postupu za situace, kdy veřejnoprávní smlouva již existuje, ale změnila se právní úprava v důsledku čehož se taková smlouva stala nezákonnou. Správní řád umožňuje stranám smlouvy podat návrh protistraně k rozvázání takové smlouvy, přičemž v ustanovení § 167 odst. 1 SpŘ uvádí jednotlivé situace opravňující k takovému právnímu jednání. Zkoumaná problematika se týká písm. c) výše zmíněného ustanovení za situace, kdy žádná ze stran tento návrh nečinila. Poradní sbor tak došel k závěru, že takovou smlouvu nelze zrušit v přezkumném řízení, neboť přezkum zákonnosti takové smlouvy se posuzuje ke stavu, který zde byl v době jejího uzavření, přičemž „*k dodatečné změně právní úpravy by se mohlo přihlídnout pouze na návrh smluvní strany v případě postupu podle § 167 odst. 1 písm. c) SpŘ*“.¹³⁵ Podání podnětu k zahájení řízení tak sice omezeno není, ovšem správní orgán z tohoto důvodu nemůže ani na základě tohoto podnětu řízení zahájit. Ke zrušení takto vadné veřejnoprávní smlouvy by tak nejspíše došlo při aplikaci ustanovení § 167 odst. 3 SpŘ, kdy k vydání rozhodnutí o zrušení by byl příslušný orgán uvedený v ust. § 169 odst. 1 SpŘ a platnost smlouvy by zanikla okamžikem nabytí právní moci nebo předběžnou vykonatelností tohoto rozhodnutí.

Pokud by byl správním orgánem při posuzování veřejnoprávní smlouvy shledán rozpor s právními předpisy v okamžiku jejího uzavření a rozhodnutím v přezkumném řízení by jí tento orgán zrušil, takové rozhodnutí by pak bylo považováno za prvoinstanční, umožňující účastníkům řízení uplatnění opravných prostředků. V situaci, kdy by účastník, jenž opravný prostředek podal, uspěl

¹³³ Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 82/2009 ze dne 22. června 2009 Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>

¹³⁴ Tamtéž.

¹³⁵ JEMELKA, L., PONĎELÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D., 2023, op. cit. s. 1041.

v řízení o opravném prostředku a správní orgán by napadené rozhodnutí o zrušení veřejnoprávní smlouvy zrušil, přichází v úvahu otázka, zdali se platnost zrušené smlouvy obnoví, či nikoliv. Tuto úvahu již rozebral Vedral v komentáři ke správnímu řádu, přičemž se klaní spíše k variantě „obživení“ platnosti smlouvy. Jeho teorii navrácení smlouvy v platnost pak podpírá argumenty, že pokud by soud přikázal na základě žaloby rozhodnout správnímu orgánu o nezákonnosti veřejnoprávní smlouvy znovu, neboť po vlastním uvážení neshledal rozpor se zákonem, nebyla by zde možnost ji přezkoumat, pokud by se neobnovila její platnost.¹³⁶ Ovšem lze se oprávněně domnívat, že takový postup by značně přesáhl mantinely přípustnosti zásady právní jistoty.

Malast pak v návaznosti na Vedrala postupně rozebírá možnost „obživení“ u jednotlivých typů veřejnoprávních smluv. Smlouvy koordinační rozebírá spolu se subordinačními, kdy z hlediska procesu přezkumu a nápravy rozdíl neshledává a souhlasí tak s Vedralovým závěrem, přesto však upozorňuje na odlišnost v důsledcích nelegálnosti a zrušení takových smluv. U subordinačních tímto důsledkem bude zásah do práv a povinností účastníka řízení odlišného od správního orgánu a u smluv koordinačních¹³⁷ „...půjde mnohem spíše o ochranu ‚objektivního‘ principu legality při výkonu veřejné správy, neboť přezkoumávaným zde bude ‚organizačně-technický‘ úkon realizovaný v rámci veřejné správy za účelem (například) zefektivnění její činnosti“.¹³⁸ Ke smlouvám uzavíraným mezi adresáty se ve své publikaci ve vztahu k navrácení v platnost již nevyjadřuje, lze tedy doplnit, že účinky, které lze spatřit, budou podobné jako u subordinačních smluv a tentokrát na budou obou smluvních stranách spočívat v zásahu do práv a povinností.

Při snaze o zhodnocení přístupu k „obživení“ veřejnoprávní smlouvy z objektivního hlediska lze konstatovat, že tento postup bude přípustný, ovšem bude závislý na daném typu veřejnoprávní smlouvy stejně tak jako na konkrétních skutečnostech posuzovaného případu. O to více je třeba při uzavírání těchto smluv dbát na zákonnost jednotlivých ustanovení i na soulad smlouvy jako celku s právními předpisy, neboť jedině tímto způsobem lze dosáhnout zmírnění nutnosti

¹³⁶ VEDRAL, J. op. cit. s. 1299.

¹³⁷ S uvedením konkrétního příkladu přesunu působnosti orgánů samosprávních celků.

¹³⁸ MALAST, J., op. cit. s. 200-201.

užití přezkumného řízení, stejně tak jako případný postup při navrácení těchto „zrušených“ smluv zpět k platnosti.

6 Přezkum opatření obecné povahy

Dalšími ze správních úkonů, které správní orgány v rámci své činnosti vydávají jsou opatření obecné povahy. Jedná se o závazný formalizovaný úkon s přímo působícími právními účinky, který upravuje právní poměry druhově vymezeného okruhu adresátů v konkrétní věci. Správní orgány jej vydávají tehdy, kdy tak stanoví zvláštní zákon. Vymezení opatření obecné povahy ve správním řádu tak slouží jako stavební kámen, kdy navazující konstrukci upravují právě zvláštní právní předpisy. V zákonné úpravě se vyskytuje pouze jeho negativní vymezení, přičemž se nejedná ani o právní předpis, ani o rozhodnutí, což v minulosti vedlo k judikaturnímu rozkolu spočívajícím v zodpovězení otázky, zda se při jeho vydávání správní orgány mají řídit jeho formálním či materiálním vymezením.¹³⁹

K vydání opatření obecné povahy správní orgány musí přistoupit ve chvíli, určuje-li jim to zvláštní zákon, nebo tehdy, kdy je třeba upravit poměry druhově vymezených adresátů v konkrétní věci. K výše popsanému materiálnímu pojetí se tak přiklonil Ústavní soud ve svém nálezu Pl. ÚS 14/07, ze kterého rozhodovací praxe vychází dodnes.¹⁴⁰ Samotný proces jeho vydání tak může být zahájen správním orgánem na základě žádosti, z moci úřední, nebo vyplývá-li to ze zvláštních zákonů. Návrh opatření obecné povahy je pak po projednání s dotčenými orgány vyvěšen na úřední desce orgánu, jenž ho vydal, po dobu nejméně 15 dnů. Tato doba je určena k uplatnění případných námitek těm, kteří jím mohou být přímo dotčeni na svých právech, povinnostech či zájmech.

Vlastníkům nemovitostí, popř. jiným osobám, o kterých tak správní orgán určí, (neboť jejich práva, povinnosti či zájmy by mohly být opatřením obecné povahy přímo dotčeny), ukládá správní řád 30denní propadnou lhůtu na uplatnění písemných námitek. O těchto námitkách pak rozhoduje správní orgán shodný s tím, který opatření obecné povahy vydává, a to formou rozhodnutí. Proti tomuto rozhodnutí nejsou přípustné opravné prostředky a zároveň je pak nutně součástí i odůvodnění opatření obecné povahy, jež nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni

¹³⁹ KOPECKÝ, M., 2021 op. cit. s. 187.

¹⁴⁰ Tamtéž.

vyvěšení na příslušných úředních deskách formou veřejné vyhlášky, přičemž tato doba může být zkrácena, hrozí-li vážná újma veřejnému zájmu.¹⁴¹

Účinky opatření obecné povahy zanikají „*uplynutím doby účinnosti opatření; pozdějším opatřením obecné povahy, které nahradí předchozí; rozsudkem soudu ve správním soudnictví v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, případně nálezem ÚS v řízení o ústavní stížnosti*“¹⁴², nebo může dojít k jeho zrušení v návaznosti na přezkumné řízení.¹⁴³

6.1 Odlišnosti od obecných ustanovení o přezkumném řízení

Vzhledem ke skutečnosti, že proti opatření obecné povahy není přípustné uplatnění řádných opravných prostředků, jeho soulad s právními předpisy tak může být přezkoumán (vyjma správního soudnictví a ústavní stížnosti) pouze v přezkumném řízení. Ustanovení § 174 SpŘ pak určuje přiměřené použití ustanovení části první a druhé, následně v druhém odstavci pak zákonodárce uvádí speciální úpravu konkrétních instrumentů přezkumného řízení. Nicméně tyto samotné nejsou jako zvláštní úprava dostačující, a z toho důvodu bude nutné použití obecných ustanovení z hlavy IX. SpŘ, přičemž jejich aplikace, byť s požadavkem přiměřenosti, nebude vždy a ve všech ohledech bezproblémová, což je opět dáno povahou přezkoumávaného úkonu, který třebaže obsahuje prvky rozhodnutí, ve své podstatě ovšem rozhodnutím není.

6.1.1 Účastníci řízení

Není výjimkou, že přezkumné řízení vůči opatření obecné povahy je zahajováno z moci úřední, a to například buď v návaznosti na výsledek kontroly v rámci veřejné správy, nebo právě na základě podnětu. Jak již bylo vymezeno, podnět k zahájení přezkumného řízení dle hlavy IX. správního řádu mohou podat dotčené správní orgány, účastníci původního řízení, nebo ostatní osoby dle ust. § 42 SpŘ. Problém podobný tomu, na který již autor práce narazil při vymezení účastníků, již jsou oprávněni podnět k zahájení řízení podat v rámci přezkumu neregulativních úkonů, se vyskytuje i při vymezení účastníků řízení o vydání opatření obecné povahy. Řízení o návrhu opatření obecné povahy totiž není standardním řízením, jako je tomu při vydávání správních rozhodnutí dle ustanovení § 9 SpŘ, a to i přes výslovné označení „řízení“ přímo ve správním řádu,

¹⁴¹ Srov. § 172–174 SpŘ

¹⁴² KOPECKÝ, M., 2021 op. cit. s. 189.

¹⁴³ Tamtéž.

neboť nemá žádné účastníky dle ustanovení § 27 SpŘ, a tím pádem nebude mít účastníky dle ust. § 95 odst. 4 SpŘ ani přezkumné řízení vůči tomuto správnímu aktu.¹⁴⁴

Judikatura sice v minulosti přiznala postavení účastníka v přezkumném řízení obci, jejíž územní plán, coby opatření obecné povahy, byl rozhodnutím krajského úřadu zrušen, ale postavení účastníka zde vyplývá z Ústavou zaručeného práva na samosprávu, čímž se obec jednoznačně liší od fyzických a právnických osob, tudíž z tohoto rozhodnutí nelze dovozovat závěr ze kterého by postavení účastníka řízení vyplývalo i těmto osobám.¹⁴⁵

Vedral se k této problematice staví velmi pragmaticky, kdy za použití analogie vyvozuje, že správní orgán vedoucí přezkumné řízení by měl své jednotlivé úkony vyvěšovat na úřední desce, tedy že by měl činit stejné kroky při vydávání „rozhodnutí“ v přezkumném řízení jako při vydávání opatření obecné povahy, přičemž „...osoby, které měly v řízení o vydání opatření obecné povahy postavení dotčených osob (§ 172 odst. 4 a 5), by měly mít obdobné postavení i v rámci přezkumu“.¹⁴⁶ Při tomto pohledu na dotčené osoby, u nichž je opatření obecné povahy schopno zasáhnout do jejich práv, povinností nebo zájmů, bylo by zapotřebí na ně vztáhnout ustanovení § 27 odst. 2 SpŘ, které je však nestaví do pozice, ve které se nacházejí účastníci ve smyslu ustanovení § 95 odst. 4 SpŘ, neboť tento akt upravuje práva a povinnosti druhově vymezenému okruhu adresátů, s čímž se pojí i vyloučení možnosti uplatnění řádných opravných prostředků směřujícím vůči „rozhodnutí“ v přezkumném řízení.

Vezmeme-li autor práce v potaz, že těmto dotčeným osobám je umožněno uplatnění připomínek, (vlastníkům a dalším osobám dokonce i uplatnění námitek), jež musí správní orgán v odůvodnění zohlednit, připadá tak v úvahu možnost na tyto osoby hledět (opět velmi opatrně) jako na účastníky, alespoň ve vztahu k možnosti podat podnět k zahájení přezkumného řízení, neboť právě tito mají největší zájem na souladu opatření obecné povahy se zákonem. Pokud by se však připustilo, že dotčené osoby, jež podnětem upozorňují správní orgán na rozpor se zákonem, jsou v postavení účastníka řízení, muselo by se na ně hledět jako na účastníky i po zahájení přezkumného řízení. Těmto dotčeným osobám by tak

¹⁴⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. března 2014, č. j. 7 AOs 1/2013-35

¹⁴⁵ Tamtéž.

¹⁴⁶ VEDRAL, J. op. cit. s. 1387–1388.

například vzniklo právo být informován o případném zastavení řízení dle ust. § 97 odst. 1 SpŘ, které se sice pouze poznamenává do spisu, ovšem správní orgán má povinnost o této skutečnosti účastníky vyrozumět. Tímto řešením v rovině *de lege ferenda* by dále vznikla dotčeným osobám ochrana před hrozící újmou, ve smyslu ustanovení § 95 odst. 5 SpŘ, přičemž ve stavu *de lege lata* lze vykonatelnost či jiné právní účinky pozastavit pouze ve chvíli, hrozí-li vážná újma veřejnému zájmu. Kromě pozastavení kvůli hrozící újmě by tak byl správní orgán povinen o této skutečnosti opět informovat dotčené osoby s postavením účastníka, neboť se jedná o procesní otázku, která se rozhoduje usnesením. Oznamovací povinnost by správnímu orgánu vznikla i z důvodu že není uvedeno, že se tato skutečnost pouze poznamenává do spisu.

6.1.2 Rozhodnutí, nebo opatření obecné povahy?

Dalším kritériem pro teoretickou možnost přiznání postavení účastníka dotčené osobě lze uvést skutečnost, že proti rozhodnutí vydaném v přezkumném řízení vůči opatření obecné povahy nejsou přípustné opravné prostředky. Vedral přezkum opatření obecné povahy považuje za „*postup příslušného správního orgánu sui generis, na který se použijí (přiměřeně) ustanovení o přezkumném řízení,*“¹⁴⁷ a to právě z důvodu absence účastníků řízení a také pro odlišnost účinků tohoto aktu. Proto také považuje úkon vydaný v rámci přezkumného řízení nikoliv za rozhodnutí, ale za opatření obecné povahy.¹⁴⁸ Zřejmě přitom nejspíše vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu, jenž se ve věci vyslovil takto: „*Správní akt, kterým se mění nebo ruší opatření obecné povahy, je třeba rovněž pokládat za opatření obecné povahy ve smyslu § 101a a násl. s. ř. s. a části šesté správního řádu z roku 2004, nevyplývá-li ze zákona výslovně jinak.*“¹⁴⁹ Vycházelo-li by se z rozsudku Nejvyššího správního soudu, teoretický závěr o přiznání práv pojících se s postavením účastníka v rámci přezkumného řízení dotčeným osobám by tak byl stále na místě, neboť by se automaticky vyřešila otázka možnosti uplatnění řádných opravných prostředků, které jsou v rámci opatření obecné povahy vyloučeny, stejně tak jako otázka soudního přezkumu dle ust. § 65 a násl. SŘS. Opatření obecné povahy by tak stále upravovalo práva a povinnosti abstraktně vymezeného okruhu osob a v případě jemu následující přezkumné řízení by již

¹⁴⁷ VEDRAL, J. op. cit. s. 1390.

¹⁴⁸ Tamtéž.

¹⁴⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. října 2013, č. j. 4 AOs 3/2013-33.

účastníky mělo, přičemž by bylo nejspíše vhodné, aby jimi nebyli pouze vlastníci dotčených nemovitostí, ale i ti, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy mohou být vydáním opatření obecné povahy v rámci přezkumného řízení dotčeny. Těmto pomyslným účastníkům odlišným od vlastníků nemovitostí by tak teoreticky vznikala povinnost dokázat správnímu orgánu svůj zájem na tom být účastníkem přezkumného řízení, tedy opačným způsobem od postupu uvedeném ust. § 28 SpŘ.

Výše uvedené by se dotklo i úpravy soudního přezkumu opatření obecné povahy, neboť v ustanovení § 101a SŘS je uvedeno, že k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je legitimován ten, kdo tvrdí, že byl tímto úkonem zkrácen na svých právech. V případě, že by dotčené osoby byly považovány za účastníky přezkumného řízení, by jim musela být přiznána i legitimace k podání takového návrhu. K tomuto se vyjadřuje i Vedral, když ve své publikaci uvádí, že „...na základě toho by měly mít aktivní legitimaci k podání návrhu směřujícímu proti ‚rozhodnutí‘ vydanému v ‚přezkumném řízení‘ podle § 174 správního řádu všichni, kdo jsou aktivně legitimováni k podání návrhu na přezkum opatření obecné povahy jako takového, resp. ti, kdo budou dotčenými osobami v ‚řízení‘ podle § 174 odst. 2 správního řádu“.¹⁵⁰

Další otázkou je, zda může správní orgán, který opatření obecné povahy vydal, ho v rámci autoremedury zrušit a plně tak vyhovět účastníkovi řízení v rozsahu jeho podnětu. Odpověď je zde celkem jednoznačná, neboť v řízení samotném nejsou žádní účastníci, a tím pádem by tak nebylo možné ani takový podnět podat. K vedení přezkumného řízení je příslušný orgán nadřízený tomu, který opatření obecné povahy vydal. Uplatnění autoremedury by přicházelo v úvahu pouze za situace, pokud by dotčené osoby byly postaveny do pozice účastníků tak, jak je popsáno v předchozích odstavcích této kapitoly.

6.1.3 Lhůty a právní účinky „rozhodnutí“

V rámci výjimek a odlišností od obecné úpravy přezkumného řízení je na místě vymezit, jaké lhůty z hlavy IX. správního řádu budou pro tuto zvláštní formu aplikovatelné a jak jsou upraveny s účinky „rozhodnutí“ v přezkumném řízení. V ustanovení § 174 odst. 2 SpŘ je uvedena zvláštní úprava objektivní lhůty pro

¹⁵⁰ VEDRAL, J. op. cit. s. 1391.

zahájení přezkumného řízení spolu se zakotvením pravidla, které udává, od kdy nastávají účinky takového „rozhodnutí“.¹⁵¹

Objektivní lhůtu tedy výše zmíněné ustanovení upravuje z časového hlediska shodně s obecnou úpravou, ovšem tato začíná běžet od okamžiku, kdy opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Zde je důvod zcela zjevný, neboť opatření obecné povahy nenabývá právní moci, a tak bylo třeba počátek běhu této lhůty navázat právě na účinnost jakožto stěžejní vlastnost této formy správní činnosti. O subjektivní lhůtě ovšem zmiňované ustanovení mlčí, a proto se zdá, že zde lze přiměřeně aplikovat tu část ustanovení § 96 odst. 1 SpŘ, která tuto lhůtu v obecných pravidlech pro zahájení přezkumného řízení upravuje. Usnesení o zahájení přezkumného řízení tak bude nejspíše možné vydat do 2 měsíců od okamžiku, kdy se správní orgán o důvodu zahájení dozvěděl, jistě však nejpozději do 1 roku od okamžiku, kdy nastala účinnost opatření obecné povahy.¹⁵² Autoři komentáře ke správnímu právu¹⁵³ ovšem stanovením zvláštní objektivní lhůty automaticky vylučují obecnou lhůtu subjektivní, přičemž neuvádí konkrétní důvod ani nikterak blíže nespecifikují, proč by se tato neměla na přezkum opatření obecné povahy aplikovat.

Zajímavostí pak je, že až do roku 2018 byla objektivní lhůta tříletá a nutnost změny tak vyvstala za použití zvláštního zákona, kterým je v té době čerstvě novelizovaný stavební zákon, přičemž hlavním kritériem požadavku zkrácení této lhůty byla skutečnost, že její délka „...přináší značnou nejistotu při rozhodování o změnách v území“.¹⁵⁴ Vzhledem k původní délce objektivní lhůty pro vydání usnesení o zahájení přezkumného řízení tak nebylo možné ani aplikovat lhůtu pro vydání „rozhodnutí“, která dle ustanovení § 97 odst. 2 SpŘ zakazuje vydat „rozhodnutí“ po uplynutí 15 měsíců od právní moci rozhodnutí, přičemž zde se dá předpokládat, že tato započne běžet od momentu, kdy se opatření obecné povahy stane účinným.¹⁵⁵ S jednoletou objektivní lhůtou použití lhůty z ustanovení § 97 odst. 2 SpŘ připadá opět v úvahu a její aplikaci v praxi tak nic nebrání.

¹⁵¹ POTĚŠIL, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020. ISBN 978-80-7400-804-7. s. 1096.

¹⁵² Srov. § 96 odst. 1 a § 174 odst. 2 SpŘ.

¹⁵³ Jemelka, Pondělíčková, Bohadlo.

¹⁵⁴ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D., 2023, op. cit. s. 1096.

¹⁵⁵ VEDRAL, J. op. cit. s. 1386.

V ustanovení § 174 odst. 2 SpŘ jsou dále upraveny také účinky „rozhodnutí“ v přezkumném řízení a (jak již bylo opakovaně zmíněno), účinky opatření obecné povahy, jenž je vydáno namísto klasického rozhodnutí v rámci přezkumného řízení, a tyto nastávají ode dne jeho právní moci.¹⁵⁶

7 Přezkumná řízení podle zvláštních zákonů

V předchozích kapitolách této práce je rozebírána obecná úpravu přezkumného řízení stejně jako jeho zvláštní formy, které v jednotlivých částech správního řádu slouží jako dozorčí institut souladu různých forem právních úkonů s právními předpisy. V této poslední kapitole budou rozebrána přezkumná řízení v rámci několika zákonů, které upravují přezkumné řízení odlišně od úpravy ve správním řádu.

7.1 Daňový řád

Účelem tohoto zákona je úprava práv a povinností daňových subjektů a dále také postup správců daní při zjišťování a zabezpečování úhrady daní těmito subjekty.¹⁵⁷ V ustanovení § 262 zákona č. 280/2009 Sb. daňový řád (dále jen jako „DŘ“ či „daňový řád“) je vyloučeno subsidiární použití správního řádu a tento zákon tedy vystupuje jako *lex generalis*, a právě z tohoto důvodu na něj nelze vztáhnout obecnou právní úpravu přezkumného řízení. Daňový řád tak vymezuje vlastní úpravu, která je přezkumnému řízení dle správního řádu velice podobná, neboť se opět jedná o řízení zahajované z moci úřední, jehož předmětem je přezkum takových rozhodnutí, která jsou v rozporu s právními předpisy.

Přezkumné řízení provádí ten správce daně, jenž rozhodoval ve věci v posledním stupni. Takové řízení je odlišně od úpravy obsažené ve správním řádu zahájeno nikoliv usnesením, ale formou rozhodnutí. Toto rozhodnutí o nařízení přezkumného řízení vydává správce daně, který je nejbližší nadřízený tomu, kdo ve věci rozhodoval v posledním stupni, přičemž pokud je tímto ústřední správní úřad nebo úřední osoba stojící v čele ústředního správního orgánu, nařizuje přezkum zvláštní komise.¹⁵⁸ Součástí rozhodnutí jsou i důvody pro zahájení přezkumu a právní názor správce daně, který přezkum nařídil. Těmito je při vydávání rozhodnutí příslušný správce daně vykonávající přezkum vázán. Nařízení o

¹⁵⁶ Srov. § 174 odst. 2 SpŘ.

¹⁵⁷ Srov. § 1 DŘ

¹⁵⁸ Srov. § 122 DŘ

přezkumu rozhodnutí má vůči tomuto a jemu navazujícím suspenzivní účinek (kromě výjimek) a po dobu trvání je také pozastavena účinnost úroků z prodlení, jež jsou příslušenstvím daně.¹⁵⁹

Přezkumné řízení je sice zahajováno *ex offio*, ovšem na nesoulad rozhodnutí se zákonem umožňuje daňový řád kterémukoliv správci daně či osobě zúčastněné na správě daní upozornit podnětem. Příslušný správce daně pak podateli sdělí, že přezkumné řízení zahájil, nebo že k přezkumu neshledal důvod pouze za předpokladu, že o to dotyčná osoba požádala, přičemž zde lze pozorovat odlišnost od úpravy ve správním řádu, kdy správní orgán v takovém případě účastníka řízení, jakožto osobu podávající podnět, o (ne)zahájení vyrozumí automaticky.

Lhůty umožňující nařídit přezkum se pak liší v závislosti na druhu rozhodnutí. Pokud jde o rozhodnutí o stanovení daně, bude lhůta, ve které lze nařídit přezkum, shodná s lhůtou pro stanovení daně. Obdobně tomu bude i v případě rozhodnutí vydaném v řízení při placení daně, kdy lhůta pro nařízení přezkumu bude opět shodná s lhůtou, která je určena pro placení daně. Pokud bude předmětem přezkumu rozhodnutí odlišné od výše uvedených, je možné nařídit přezkum do 3 let od nabytí právní moci takového rozhodnutí.¹⁶⁰

Z přezkumu jsou pak vyloučena ta rozhodnutí, která již byla přezkoumávána ve správním soudnictví.¹⁶¹ Rozhodnutím v přezkumném řízení může být původní rozhodnutí zrušeno či změněno a v případě, že správce daně neshledá rozpor se zákonem, řízení zastaví, přičemž by se dalo polemizovat o formě, kterou tento úkon bude mít. Lze shrnout, že přezkumné řízení v rámci daňového řádu je dvoufázové, neboť nejprve příslušný správce daně rozhoduje, zda bude přezkum nařízen, a pokud k tomu shledá důvod, následuje fáze druhá, kterou je samotný přezkum rozhodnutí.¹⁶²

7.2 Přestupkový zákon

Dalším zákonem, který upravuje přezkumné řízení je zákon č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen jako „PřesZ“ či „přestupkový zákon“) a to hned ve dvou zvláštních formách. Tento právní předpis upravuje „*podmínky odpovědnosti za přestupek, druhy správních trestů a ochranných*

¹⁵⁹ Srov. § 123 odst. 4 DŘ

¹⁶⁰ Tamtéž.

¹⁶¹ Srov. § 121 odst. 2 DŘ.

¹⁶² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. října 2010, č. j. 7 Afs 76/2010-65

*opatření a zásady pro jejich ukládání, postup před zahájením řízení o přestupku a postup v řízení o přestupku“.*¹⁶³ Přestupkem je pak skutek, který nenaplnuje znaky žádné ze skutkových podstat trestného činu, přesto však vykazuje znaky společenské škodlivosti a proto je mnohdy požadováno, aby pachatel za něj byla uložena sankce. V okamžiku, kdy o skutku bylo pravomocně rozhodnuto jako o přestupku a následně vyšlo najevo, že takový skutek je ve skutečnosti trestným činem, nelze za tento skutek pachatel zнову uložit trest v rámci trestního řízení, neboť by došlo k porušení zásady *ne bis in idem*. Vzhledem k tomu, že trestný čin je považován za závažnější ohrožení či porušení zájmů společnosti, je zde kladen důraz, aby takový nezůstal nepotrestán, kdy v případě zásady *ne bis in idem* by uložení přísnější sankce za skutek, který byl již dříve pravomocným rozhodnutím vyhodnocen jako přestupek, nebylo možné.

Pro tento případ zákonodárce zakotvuje do ustanovení § 100 PřesZ možnost správnímu orgánu zrušit pravomocné rozhodnutí o přestupku. Dále je možné takové rozhodnutí zrušit i v případě, kdy „*bylo vydáno přesto, že o totožném skutku již pravomocně rozhodl orgán činný v trestním řízení tak, že se nestal, nespáchal jej obviněný, spáchání skutku se nepodařilo obviněnému prokázat, nebo že skutek je trestným činem, trestní stíhání bylo podmíněně zastaveno, trestní stíhání bylo zastaveno na základě schválení narovnání, bylo podmíněně odloženo podání návrhu na potrestání nebo bylo odstoupeno od trestního stíhání mladistvého“.*¹⁶⁴ Nepůjde tedy o „klasický“ přezkum rozhodnutí, jehož cílem je odstranit nezákonné vady, ale o umožnění udělit pachatel odpovědné sankci, aniž by došlo k porušení zásady *ne bis in idem*.

Přezkumné řízení v rámci ustanovení § 100 odst. 1 PřesZ je tak zvláštní formou přezkumného řízení, pro které se subsidiárně použijí ustanovení z hlavy IX správního řádu, přičemž je nutno zdůraznit že pro naplnění podmínek k přezkumu, zrušení původního rozhodnutí o přestupku a vydání nového meritorního rozhodnutí je umožněno i na základě nových skutečností, které vyšly najevo po právní moci původního rozhodnutí. Správní orgán tak není povinen posuzovat rozhodnutí pouze

¹⁶³ Ustanovení § 1 PřesZ.

¹⁶⁴ Ustanovení § 100 odst. 1 PřesZ.

podle skutkových okolností, které zde byly zjištěny v době v jeho vydání, jak je tomu dle ustanovení § 96 odst. 2 SpŘ.¹⁶⁵

Přezkumné řízení vůči rozhodnutí o přestupku dle § 100 odst. 1 PřesZ je možné zahájit pouze v 3měsíční subjektivní a v 3leté objektivní lhůtě, přičemž objektivní lhůta je stanovena na základě nejkratší promlčecí doby trestného činu, jak vyplývá z důvodové zprávy k tomuto zákonu.¹⁶⁶ Tímto pak vzniká kolize s případným použitím lhůty dle ust. § 97 odst. 2 SpŘ, neboť nelze aplikovat 15měsíční lhůtu pro vydání rozhodnutí od právní moci rozhodnutí původního, když objektivní lhůta pro zahájení přezkumného řízení výše uvedenou, značně převyšuje a proto se lze domnívat, že vydání rozhodnutí v rámci přezkumného řízení není časově omezen. Řízení dle ustanovení § 100 odst. 1 PřesZ není možné zahájit po uplynutí 3 let od právní moci původního rozhodnutí.¹⁶⁷

Pro celistvost této kapitoly je nutné poukázat na skutečnost, že vedle zvláštní formy přezkumného řízení dle přestupkového zákona je stále vůči rozhodnutím vydaným na základě tohoto právního předpisu aplikovatelná forma přezkumného řízení vymezená v hlavě IX. správního řádu, která se použije pro přezkum nezákonných rozhodnutí, na která nespadá speciální úprava zákona o přestupcích. Malast k tomuto uvádí, že obě tyto formy „*se tak vzájemně nevylučují, působí vedle sebe a dopadají každá na odlišnou situaci předvídanou zákonem*“.¹⁶⁸

Druhou zvláštní formou přezkumného řízení je přezkum příkazu na místě, která je upravena v ustanovení § 101 PřesZ. Zde je upravena lhůta pro zahájení řízení na 6 měsíců od právní moci příkazu na místě, přičemž zkrácení objektivní lhůty je zde dáno nejspíše z důvodu „*dřívějšího dosažení právní jistoty příkazu na místě*“.¹⁶⁹ Ze závěru poradního sboru ministra vnitra pak vyplývá, že zkrácení objektivní lhůty vychází z nadměrného množství podnětů, které podávaly osoby, jež byly opakovaně trestány za přestupky, a tímto způsobem se snažily vyhnout

¹⁶⁵ Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 179/2022 ze dne 25. listopadu 2022 Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>

¹⁶⁶ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020. ISBN 978-80-7400-772-9. s. 835.

¹⁶⁷ Srov. Ustanovení § 100 odst. 3 PřesZ.

¹⁶⁸ MALAST, J., op. cit., s. 223.

¹⁶⁹ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. op. cit. s. 842.

případné ztrátě řídičského oprávnění neboť jim bylo uděleno větší množství blokových pokut.¹⁷⁰

Příslušným správním orgánem pro vyřízení případného podnětu, jenž byl podán po uplynutí této zkrácené lhůty, je ten, který příkaz na místě vydal. Toto ustanovení se tak zdá být určitou obdobou ustanovení § 95 odst. 2 SpŘ, ovšem účinky tohoto ustanovení se zde nepoužijí. Vzhledem k absenci speciální úpravy, která by určila, který správní orgán bude k vyřízení podnětu a případnému zahájení přezkumu příslušný, se tak nejspíše použije právní úprava z IX. hlavy správního řádu, podle níž bude tímto orgánem správní orgán nejbližší nadřízený tomu, který příkaz na místě vydal.¹⁷¹

7.3 Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

Poslední zvláštní formou přezkumného řízení, rozebranou v této práci, bude ta, jež je upravena v zákoně č. 361/2003 Sb. o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen jako „SPPBZ“). Přezkum pravomocných rozhodnutí je v tomto právním předpise zakotven v ustanovení § 193 a slouží k přezkoumání pravomocných rozhodnutí, u kterých je podezření, že jsou v rozporu s právními předpisy. Přezkumné řízení pak vede příslušný ministr, vládou určený člen vlády, pokud jde o rozhodnutí služebního funkcionáře Bezpečnostní informační služby, nebo v případě, kdy se jedná o pravomocné rozhodnutí služebního funkcionáře Generální inspekce bezpečnostních sborů, přezkoumá soulad s právními předpisy předseda vlády.¹⁷²

V tomto přezkumném řízení je přípustná autoremedura a v případě, že bylo vedeno odvolací řízení, může podnětu účastníka zcela vyhovět i odvolací orgán. Při přezkumu se opět vychází ze skutkového stavu, který tu byl v době vydání přezkoumávaného rozhodnutí. Specialita vůči správnímu řádu je pak spatřována ve vymezení odlišných lhůt pro zahájení řízení a vydání rozhodnutí. Řízení je možné zahájit nejdéle do 4 let od okamžiku, kdy přezkoumávané rozhodnutí nabylo právní moci a pro vydání rozhodnutí zákonodárce stanovil lhůtu 5 let od nabytí právní moci původního rozhodnutí. Proti rozhodnutí, jež je výsledkem přezkumu, je umožněno podat rozklad. Pokud by se ovšem jednalo o rozhodnutí vydané

¹⁷⁰ Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 168/2019 ze dne 18. ledna 2019 Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>

¹⁷¹ Tamtéž.

¹⁷² Srov. § 193 odst. 1 SPPBZ.

služebním funkcionářem, kterým bylo účastníkovi v plném rozsahu jeho podnětu vyhověno, zákonodárce proti takovému rozhodnutí umožňuje podání odvolání.¹⁷³

Problematickým se pak jeví první odstavec o ustanovení § 193 SPPBZ, neboť je v něm uvedeno že „*pravomocné rozhodnutí, o němž se účastník nebo služební funkcionář domnívá, že je v rozporu s právními předpisy, přezkoumá příslušný ministr*“.¹⁷⁴ Na první pohled by se mohlo zdát, že je zde prolomen princip oficiality a z přezkumného řízení jako dozorčího prostředku se stává mimořádný opravný prostředek, na základě kterého bude vždy třeba zahájit řízení. Nejvyšší správní soud nicméně jasně ve svém rozsudku stanovil, že přezkumné řízení v rámci tohoto zákona lze zahájit jen z moci úřední.¹⁷⁵ V témže rozsudku je dále uvedeno, že v případě, kdy nebude služebním funkcionářem podanému podnětu vyhověno, rozhoduje nikoliv dle ust. § 181 SPPBZ, ale dle § 94 odst. 1 SpŘ, kdy o skutečnosti, že řízení nezahájil, vyrozumí do 30 dnů podatele, což podtrhuje subsidiární použití správního řádu.

¹⁷³ Srov. § 193 odst. 2–5 SPPBZ.

¹⁷⁴ § 193 odst. 1 SPPBZ.

¹⁷⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. ledna 2014, č. j. 3 Ads 117/2012-26.

8 Závěr

Přezkumné řízení je dozorčím prostředkem, který slouží k nápravě pravomocných rozhodnutí či jiných forem správních činností v situacích, kdy takové vykazují nesoulad s platnými právními předpisy, a to i v případech, kdy je vada spatřována v procesním postupu správních orgánů. Nutnost existence zvláštních forem pramení z různorodé povahy přezkoumávaných úkonů, přičemž tyto společně s obecnou úpravou slouží k ochraně práva z objektivního hlediska, nikoliv pak k ochraně veřejných subjektivních práv jednotlivců.

Hlavním cílem této práce autor stanovil analýzu aktuální právní úpravy zvláštních forem přezkumného řízení. Z důvodu, že se jedná právě o zvláštní formy, bylo nezbytné detailní vymezení úpravy obecné, stejně tak jako dalších institutů a principů, které s přezkumným řízením souvisí. Sekundární cíl práce, kterým je ucelení problematické subsidiární aplikace obecných ustanovení o přezkumném řízení na jednotlivé zvláštní formy, u nichž absentuje speciální úprava, autor považuje za úspěšně splněné. K dosažení tohoto cíle autor dospěl za pomoci judikatury, odborných publikací, komentářové literatury a hojného použití závěrů poradního sboru ministra vnitra.

Autor práce považuje aktuální zákonnou úpravu zvláštních forem přezkumného řízení za uspokojivou, přičemž v situacích, kdy je zákonná úprava nedostatečná, vzniklé mezery poměrně úspěšně vyplňuje četná judikatura společně se závěry poradního sboru ministra vnitra. Soudní praxe pak často vychází z tezí odborníků na danou problematiku, avšak v některých případech je i vyvrací a určuje tak východiska v konkrétních případech pro budoucí postup správních orgánů. Lze tak shrnout, že na doposud vyvstalé nejpálčivější otázky plynoucí z praktické aplikace zákonných ustanovení o přezkumném řízení a jeho zvláštních formách se podařilo autorovi odpovědět, přesto však shledává, že existuje prostor ke zlepšení hmotněprávní úpravy, neboť leckdy vykazuje praktické nedostatky a tento prostor se pokouší vyplnit úvahami *de lege ferenda*.

K nejčastějšímu problému, se kterým se autor při analýze zvláštních forem potýkal, patří bezesporu účastníci řízení, neboť dle obecné právní úpravy jsou jimi osoby, které se nacházely v postavení účastníků v řízení, jehož výsledkem je přezkoumávaný úkon. Mnohdy však řízení vedoucí k vydání úkonu odlišného od

rozhodnutí účastníky nemá a jejich absence se tak následně promítá i do přezkumného řízení.

Možným řešením je doplnění právní úpravy jednotlivých zvláštních forem přezkumného řízení, přičemž novými ustanoveními by se postavení účastníka přezkumného řízení mělo upravit v závislosti na přezkoumávaném úkonu. Tímto autor vybízí po rozsáhlejší a zcela jistě pak i konkrétnější úpravě přezkumu neregulativních úkonů a opatření obecné povahy, neboť aktuální úprava je velmi strohá, což vede k problému spojenému s možností subsidiárně aplikovat obecná ustanovení z hlavy IX. správního řádu.

Na obecnou úpravu objektivní lhůty, jež je odborníky považována za velice krátkou, neboť možnost toto usnesení vydat zaniká již po pouhém roce od nabytí právní moci přezkoumávaného rozhodnutí, autor nahlíží jako na velmi přísnou a přiklání se k názoru jejího prodloužení, což by ovšem znamenalo i nutnost případného prodloužení 15měsíční lhůty pro vydání rozhodnutí v přezkumném řízení.

Dalším nedostatkem, na který autor při analýze narazil, je úprava lhůt u subordinačních veřejnoprávních smluv, neboť tyto smlouvy často nahrazují výsledek správního řízení, kterým je vydání rozhodnutí, jež zasahuje do hmotněprávní sféry adresáta. Na rozdíl od rozhodnutí tyto smlouvy nejsou upraveny žádnými lhůtami a tento nedostatek by dle názoru autora měl být napraven doplněním speciálních lhůt pro tento druh veřejnoprávních smluv, neboť povaha a účel těchto vícestanných právních úkonů aplikaci obecných ustanovení o lhůtách neumožňuje. Za nešťastnou autor považuje 30denní lhůtu pro podání podnětu vyzývající správní orgán k přezkumu veřejnoprávních smluv, neboť za její počátek je považován den, kdy se podatel dozvěděl o skutečnosti, že veřejnoprávní smlouva je v rozporu se zákonem. Zmeškání této lhůty však nemohou správní orgány podateli nikterak prokázat a podnětem se tak musí zabývat i po jejím uplynutí.

Autor shledává, že se při vypracování této práce dokázal držet stanovených cílů a že se mu je podařilo naplnit. Dále uvádí, že tato práce představuje neúplný obraz zkoumané problematiky, neboť právo je pohyblivým fenoménem, a je proto třeba dalšího neustálého výzkumu zvláštních forem přezkumného řízení stejně tak jako ostatních institutů, které správní řád upravuje.

9 Summary

This master thesis focuses special forms of review procedure which is used for change or cancelation unlawful administrative acts. Main aim of this thesis is to analyze current legislation. Secondary goals are to reveal, if there are any problems in use of general provisions in special forms, which regulate the issue of making and releasing acts by administrative offices. Furthermore, the goal is also evaluation if current legislation is sufficient and whether it shows any deficiencies.

Body of this thesis mainly consist of base regulation of review procedure, which is important for following chapters, because special forms often use primary rules for handeling the review procedure. Chapters are divided by reviewed acts and gradually describe and compare differences between base form and special forms.

The end of the thesis is briefly dedicated to other special forms of review procedure which are contained in other laws than Code of Administrative procedures. Last chapter closes the whole thesis with suggested solutions of problems, that were found during the analysis of base and special forms of review procedure.

Seznam použitých zdrojů

Odborná literatura

BENEDA, I. a kol. *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě (1918 - 2005)*. Olomouc: Periplum, 2009. ISBN 978-80-86624-45-7.

FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní právo procesní*. Praha: C. H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-827-6.

HENDRYCH, D. *Právní slovník, 3. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-059-1.

HENDRYCH, D. *Správní právo: obecná část. 9. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80261-0772-9.

JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád, komentář – 6. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2019. ISBN 978-80-7400-751-4.

JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád, komentář – 7. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2023. ISBN 978-80-7400-932-7.

KOPECKÝ, M., MATEŠ, P. *Mimořádné opravné a dozorčí prostředky ve správním řízení*. Praha: Leges, 2022. ISBN 978-80-7502-548-7.

KOPECKÝ, M. *Správní právo Obecná část*. Praha: C. H. Beck, s.r.o., 2018, 2021. ISBN 978-80-7400-820-7.

MALAST, J. *Přezkumné řízení*. Plzeň: Západočeská univerzita Plzeň, 2018. ISBN 978-80-261-0772.

MERKL, A. *Obecné právo správní, Díl druhý*. Praha-Brno: Nakladatelství Orbis, 1932.

NEDOROST, L. *Přezkum správních rozhodnutí*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1997. ISBN 80-210-1578-0.

JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář. 2. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2020. ISBN 978-80-7400-772-9.

POTĚŠIL, L. a kol. *Správní řád. Komentář. 2. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2020. ISBN 978-80-7400-804-7.

PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl druhý, Právo správní. Rakouské právo správní.* Praha: Jednota právnická, 1905.

SCHELLE, K. *Dějiny české veřejné správy.* Plzeň: Aleš Čeněk s.r.o., 2009. ISBN 978-80-7380-203-5.

SCHELLE, K. *Dokumenty z ústavních a správních dějin první Československé republiky.* Brno: Masarykova univerzita, 1994. ISBN: 80-210-0877-6.

VEDRAL, J. *Správní řád, komentář, 2.vydání.* Praha: Bova Ploygon, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4.

WEYR, F. *Československé právo správní. Část všeobecná (organizace veřejné správy a řízení správní).* Brno: Český akademický spolek "Právník", 1922.

Odborné články

HUNEŠ, K. *Podnět k zahájení přezkumného řízení aneb může správní orgán napadnout vlastní rozhodnutí?* Advokátní deník. [Online], 2021, Dostupné z: https://advokatnidenik.cz/2021/03/01/podnet-k-zahajeni-prezkumneho-rizeni-aneb-muze-spravni-organ-napadnout-vlastni-rozhodnuti/#_ftn15.

PETRMICHL, V. *Subordinační veřejnoprávní smlouvy jako náhrada správních rozhodnutí podmíněných závaznými stanovisky.* Právní rozhledy [Online], 2020, č. 21. Dostupné z: <https://app.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembsgbpxa4s7giyv6427g4zto&groupIndex=0&rowIndex=0&refSource=search>

Internetové zdroje

Gříbková, P. a kolektiv. *Správní řád - judikatorní komentář.* CODEXIS publishing, [Online] 1. Listopad 2017. Převzato z CODEXIS®, doplňku LIBERIS® Dostupné z: <https://next.codexis.cz>

PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou podle stavu k 1. 1. 2013.* [Online] Převzato z CODEXIS®, doplňku LIBERIS® Leges, 2013. Dostupné z: <https://next.codexis.cz>

TOBEK, I., HRUŠKA, K., VOŘÍŠEK, P. *Správní řád.* Institut pro veřejnou správu Praha, 01.01.2016 [Online] Převzato z CODEXIS®, doplňku LIBERIS Dostupné z: <https://next.codexis.cz>

Judikatura

Nález ÚS ze dne 4. 9. 2018, sp.zn. I. ÚS 17/16

Nález ÚS ze dne 9. 10 2003, sp.zn. IV. ÚS 150/01

Nález ÚS ze dne 12. 8. 2009, sp.zn. I. ÚS 385/07

Rozsudek MS v Praze ze dne 15. 10. 2008, č.j. 9 Ca 67/2007-46

Rozsudek NSS ze dne 12. 11. 2015, č.j. 5 AS 127/2015-37

Rozsudek NSS ze dne 20. 10. 2004, č.j. 3 As 14/2004-40

Rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2013, č.j. 4 As 16/2013-36

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

Rozsudek NSS ze dne 8. 7. 2009, č.j. 3 Ans 1/2009-58

Rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2016, č.j. 2 As 139/2016-22

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

Rozsudek NSS ze dne 18. 3. 2010, č.j. 3 Ads 128/2009-71

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

Rozsudek NSS ze dne 9. 12. 2014, č.j. 2 As 74/2013-45

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

Rozsudek NSS ze dne 22. 8. 2013, č.j. 7 As 23/2013-33

Rozsudek NSS ze dne 3. 5. 2022, č.j. 1 As 361/2021-113

Rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2012, č.j. 2 As 86/2010-76

Rozsudek NSS ze dne 7. 3. 2014, č.j. 7 AOs 1/2013-35

Rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2013, č.j. 4 AOs 3/2013-33

Rozsudek NSS ze dne 14. 10. 2010, č.j. 7 Afs 76/2010-65

Rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2014, č.j. 3 Ads 117/2012-26

Zákony

Staatsgrundgesetz (StGG) über die richterliche Gewalt (RGBl 1867/144).

Zákon č. 125/1927 Sb., z. a n., o organizaci politické správy (organizační zákon).

Zákon č. 11/1918 Sb., z. a n., o zřízení samostatného státu československého.

Zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 186/2013 Sb. o státním občanství České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

zákon č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 361/2003 Sb. o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.

Další zdroje

Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 70/2008 ze dne 6. října 2006. Dostupné online z: <https://www.mvcr.cz/clanek/poradni-sbor-ministra-vnitra-pro-spravni-rad-a-spravni-trestani.aspx>

Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 96/2011 ze dne 19. listopadu 2010. Dostupné online z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>

Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 29/2006 ze dne 10. dubna 2006. Zdroj: <https://www.mvcr.cz/clanek/poradni-sbor-ministra-vnitra-pro-spravni-rad-a-spravni-trestani.aspx>

Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 89/2010 ze dne 26. března 2010 Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>

Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 116/2012 ze dne 8. června 2012 Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>

Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 127/2013 ze dne 25. října 2013 Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>

Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 111/2011 ze dne 2. prosince 2011 Dostupné online z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>

Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 60/2007 ze dne 8. října 2007 Dostupné online z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>

Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 16/2005 ze dne 3. října 2005 Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>

Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 82/2009 ze dne 22. června 2009 Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>

Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 179/2022 ze dne 25. listopadu 2022 Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>

Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 168/2019 ze dne 18. ledna 2019 Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>

Statut rozkladové komise ministra vnitra dostupné z: https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/68875/DPPR_2014_1_1122_0_0_321703_0_158476.pdf?sequence=4&isAllowed=y