



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Jaromíra Klepše a JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila v právní věci

žalobce: **Česká republika – Vrchní státní zastupitelství v Praze**
sídlem náměstí Hrdinů 1300, 140 65 Praha 4

proti

žalovanému: **Ministerstvo vnitra**
sídlem Nad Štolou 936/3, 170 34 Praha 7

v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 6. 6. 2022, č. j. MV-50868-16/SO-2022,

takto:

- I. Rozhodnutí ministra vnitra ze dne 6. 6. 2022, č. j. MV-50868-16/SO-2022, a rozhodnutí ministra vnitra ze dne 25. 3. 2022, č. j. MV-50868-4/SO-2022, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět sporu

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá přezkoumání rozhodnutí ministra vnitra ze dne 6. 6. 2022, č. j. MV-50868-16/SO-2022, kterým byl zamítnutý rozklad žalobce proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 25. 3. 2022, č. j. MV-50868-4/SO-2022, jímž ministr zrušil ve zkráceném přezkumném řízení rozhodnutí ministra vnitra ze dne 26. 3. 2021, č. j. MV-38671-4/SO-2021.

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

(K.ř. č. 1 – rozsudek)

II. Řízení předcházející podané žalobě a napadené rozhodnutí

2. Podané žalobě předchází následující procesní historie:
3. Ministerstvo vnitra poslalo žalobci dne 7. 2. 2019 na vědomí rozhodnutí s č. j. MV-147625-3/AS-2018, jímž rozhodlo o žádosti Státního oblastního archivu v Praze, že se podle § 44 písm. q) zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, v oblasti předarchivní péče, resp. výběru archiválií z dokumentů vzniklých z činnosti Vrchního státního zastupitelství v Praze přenáší působnost ze Státního oblastního archivu v Praze na Národní archiv.
4. Proti tomuto rozhodnutí se žalobce bránil rozkladem, o kterém však ministr vnitra v zákonné lhůtě nerozhodl. Ministerstvo pouze žalobci neformálně sdělilo, že rozkladová komise ministra vnitra neshledala procesní pochybení v postupu přenesení působnosti mezi archivy. Podle rozkladové komise není postup podle § 44 písm. q) zákona o archivnictví o přenosu působnosti mezi archivy správním rozhodnutím.
5. Žalobce s tímto názorem nesouhlasil a podal žalobu proti nečinnosti, kterou se domáhal, aby ministr o rozkladu rozhodl. O této žalobě rozhodl Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 3. 2. 2021, č. j. 8 A 138/2019–81, jímž uložil ministerstvu povinnost vydat rozhodnutí o žalobcově rozkladu. Podle názoru soudu je postup ministerstva podle § 44 písm. q) zákona o archivnictví o přenesení působnosti mezi archivy správním rozhodnutím, nikoliv jakýmsi „interním organizačním aktem“, jak tvrdilo ministerstvo.
6. Proti tomuto rozsudku se ministerstvo bránilo kasační stížností. Ještě před rozhodnutím o kasační stížnosti ministr ukončil svou nečinnost a vydal rozhodnutí ze dne 26. 3. 2021, č. j. MV-38671-4/SO-2021, kterým zamítl žalobcův rozklad jako nepřipustný. Navzdory právnímu názoru Městského soudu v Praze setrval ministr na názoru, že postup podle § 44 písm. q) zákona o archivnictví není správním rozhodnutím.
7. Kasační stížnost ministerstva poté Nejvyšší správní soud zamítl svým rozsudkem ze dne 15. 7. 2021, č. j. 6 As 96/2021–26, a potvrdil právní názor Městského soudu v Praze, že postup ministerstva podle § 44 písm. q) zákona o archivnictví je správním rozhodnutím. Ministerstvo totiž tímto rozhodnutím ukládá žalobci povinnost svěřit archiválie do péče jiného než příslušného archivu.
8. V návaznosti na právní názor potvrzený v rozsudku NSS vydal ministr vnitra rozhodnutí ze dne 25. 3. 2022, č. j. MV-50868-4/SO-2022, jímž ve zkráceném přezkumném řízení podle § 98 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, výrokem I. zrušil rozhodnutí ministra vnitra ze dne 26. 3. 2021, č. j. MV-38671-4/SO-2021 (tímto rozhodnutím ministr vnitra zamítl žalobcův rozklad, viz bod 6 výše) a výrokem II. stanovil účinky rozhodnutí tak, že nastávají ode dne právní moci přezkoumávaného rozhodnutí.
9. Proti tomuto zrušovacímu rozhodnutí podal žalobce rozklad, který ministr zamítl rozhodnutím napadeným touto žalobou (rozhodnutí ze dne 6. 6. 2022, č. j. MV-50868-16/SO-2022). Ministr se neztotožnil se žádnou z žalobcových námitek v rozkladu.
10. Podle ministra nebylo přezkumné řízení provedeno až po lhůtě stanovené zákonem. Ministerstvo vnitra obdrželo dne 8. 3. 2022 podnět Národního archivu k zahájení zkráceného přezkumného řízení. Tímto dnem počala běžet dvouměsíční subjektivní lhůta pro zahájení přezkumného řízení (§ 96 odst. 1 s. ř.). Ministr provedl přezkumné řízení jak v subjektivní, tak i v objektivní lhůtě stanovené zákonem. Důvodná nebyla ani námitka, že

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

se ministr snažil zrušením rozhodnutí pouze vyhnout rozhodnutí správního soudu (proti zrušenému rozhodnutí ministra vnitra ze dne 26. 3. 2021, č. j. MV-38671-4/SO-2021, podal žalobce žalobu, kterou Městský soud projednává pod sp. zn. 8 A 53/2021). Zrušení rozhodnutí je v žalobcův prospěch. Absence odůvodnění pravomoci a příslušnosti ministra k vedení přezkumného řízení v prvostupňovém rozhodnutí nevyvolává vadu nepřezkoumatelnosti. Ministr v přezkumném řízení rozhodoval podle § 95 odst. 1 a § 178 odst. 2 s. ř. Ministr vnitra zároveň neměl povinnost informovat žalobce o tom, že Národní archiv podal podnět k přezkumnému řízení.

III. Žaloba

11. Žalobce podal proti rozhodnutí žalobu, jejíž námitky proti napadenému rozhodnutí lze rozdělit do čtyř žalobních bodů.
12. V prvním z nich žalobce namítá, že ministr nedodržel subjektivní lhůtu pro provedení přezkumného řízení. Rozhodnutí v přezkumném řízení ministr zrušil pouze z důvodu akceptace jiného právního názoru, na který však žalobce ministra upozorňoval již od doby, co podal rozklad dne 26. 4. 2019 proti prvnímu rozhodnutí ministerstva ze dne 7. 2. 2019. Subjektivní lhůta tak počala běžet již dnem vydání zrušeného rozhodnutí ze dne 26. 3. 2021. Právní názor ministra v rozhodnutí ze dne 26. 3. 2021 byl již tehdy v rozporu s rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 3. 2. 2021.
13. Podle žalobce tedy ministr o důvodu zahájení přezkumného řízení věděl již v době vydání rozhodnutí ze dne 26. 3. 2021 a nemohl ohledně tohoto rozhodnutí vydat rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení takřka o rok později.
14. I kdyby žalobce akceptoval zmínku uvedenou v odůvodnění rozhodnutí ministra ze dne 25. 3. 2022, že se ministr dozvěděl o jiném právním názoru (tedy o důvodu pro provedení přezkumného řízení) až z rozsudku NSS ze dne 15. 7. 2021, jímž NSS potvrdil rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 2. 2021, i tak by byla subjektivní lhůta mnohonásobně překročena.
15. Podle tvrzení žalobce uvedeného ve druhém žalobním bodě jsou napadená rozhodnutí nepřezkoumatelná. Již prvostupňové rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť z velké části pouze rekapituluje průběh řízení a samotnému právnímu posouzení se věnuje jen ve dvou závěrečných souvětích. V druhostupňovém rozhodnutí ministr nevypořádal dostatečně rozkladové námitky týkající se překročení subjektivní lhůty pro vedení přezkumného řízení. Ministr se zároveň vůbec nevyjádřil k rozkladovým námitkám týkajícím se výroku II. prvostupňového rozhodnutí. Nepřezkoumatelný je navíc závěr ministra ohledně určení pravomoci a příslušnosti k vedení přezkumného řízení (ministr totiž zrušil v přezkumném řízení své vlastní rozhodnutí). Tyto právní závěry v prvostupňovém rozhodnutí zcela chybí a v druhostupňovém rozhodnutí jsou nedostatečné, neboť stále není jasné, podle jakého konkrétního ustanovení správního řádu bylo zkrácené přezkumné řízení vlastně zahájeno a jakou relevanci v tomto procesním postupu měl podnět Národního archivu.
16. Ve třetím žalobním bodě žalobce zpochybňuje, zda byly splněny procesní podmínky pro vedení zkráceného přezkumného řízení. V přezkumném řízení nelze doplňovat správní spis, s tím je však v rozporu, pokud ministr považoval v přezkumném řízení za stěžejní podklad již zmiňovaný podnět Národního archivu. Ministr měl žalobci tento podnět zaslat k seznámení a případnému vyjádření. Ministr v prvostupňovém rozhodnutí nijak nezmínil, že by důvodem vedení přezkumného řízení byl podnět Národního archivu, o tom hovoří až

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

rozhodnutí o rozkladu. Není akceptovatelné, aby se žalobce o tomto podnětu dozvěděl až z rozhodnutí o rozkladu. Mezi prvostupňovým rozhodnutím a rozhodnutím o rozkladu je tak rozpor, neboť z prvostupňového rozhodnutí se zdá, že přezkumné řízení bylo vedeno pouze z důvodu právního názoru vysloveného v rozsudku NSS, ale druhostupňové rozhodnutí hovoří již o podnětu Národního archivu.

17. Ve čtvrtém žalobním bodě žalobce ministrovi vyčítá, že neexistuje legitimní důvod pro vedení přezkumného řízení. Nelze shledat právní ani praktické důvody pro vedení přezkumného řízení, pokud řízení zrušené v přezkumném řízení je již více než rok předmětem řízení před správním soudem, který by sporné právní otázky vyjasnil a zavázal ministra a ministerstvo právním názorem. Ministr zrušil v přezkumném řízení své rozhodnutí ve snaze vyhnout se závaznému právnímu názoru, který by vyslovil správní soud. Ačkoliv ministr tvrdí, že zrušením rozhodnutí postupoval ve prospěch žalobce, ve skutečnosti žalobci zamezil přístup k soudu. Ministr v přezkumném řízení zrušil rozhodnutí, aniž by jakkoliv zjišťoval názor žalobce, a aniž by vzal v úvahu žalobcovy oprávněné zájmy. Provedením zkráceného přezkumného řízení byl žalobce zkrácen na právu na provedení standardního přezkumného řízení a na právu na přístup k soudu.
18. Nelze souhlasit ani s názorem ministra, že zrušení rozhodnutí v přezkumném řízení je v souladu se zásadou procesní ekonomie. Rozhodnutí ministra ze dne 26. 3. 2021 bylo již téměř rok předmětem přezkumu správním soudem, a bylo proto možné očekávat soudní rozhodnutí. V průběhu přezkumného řízení byl navíc žalobce nucen ve velmi krátkých lhůtách seznamovat se s nově vydávanými správními rozhodnutími, podávat příslušné procesní prostředky nápravy a současně vypracovávat procesní stanoviska určená městskému soudu v řízení vedeném pod sp. zn. 8 A 53/2021. Přezkumné řízení vedlo jen k oddálení konečného výsledku správního řízení a zatěžování kapacity žalobce. Nabízí se proto otázka, zda nebylo přezkumné řízení vedeno jen za účelem zmaření soudního řízení, vyvolání dalšího správního řízení a dalšího navazujícího soudního řízení.
19. Ze všech těchto důvodů žalobce navrhuje, aby soud zrušil rozhodnutí ministra vnitra ze dne 6. 6. 2022.

IV. Vyjádření žalovaného, replika žalobce, sdělení žalovaného o dalším vývoji správního řízení a výzva soudu

20. Ministerstvo ve vyjádření k žalobě uvedlo, že v přezkumném řízení postupovalo v souladu s názory Městského soudu v Praze a Nejvyššího správního soudu, navíc ve prospěch žalobce. Rozhodnutí ministra ze dne 26. 3. 2021 mělo být zrušeno, protože ministr měl žalobcův rozklad věcně projednat, nikoliv ho zamítnout jako nepřípustný. Nyní je na soudu, aby uvážil, zda rozhodnutí ministra ze dne 26. 3. 2021 mělo být zrušeno soudem, jak požadoval žalobce (v řízení vedeném Městským soudem v Praze pod sp. zn. 8 A 53/2021), anebo zda mohlo být toto rozhodnutí zrušeno v přezkumném řízení, jak učinil ministr.
21. Na vyjádření žalovaného reagoval žalobce sdělením, že nynější spor netkví ani tolik v otázce, zda rozhodnutí ministra z 26. 3. 2021 mohl zrušit ministr, ale spíš v širší judikatorní otázce, zda správní orgán může svůj nezákonný postup „zhojit“ dalším nezákonným postupem ve snaze vyhnout se vyslovení závazného názoru správního soudu.
22. Žalovaný dále soudu sdělil, že ministr vnitra vydal rozhodnutí ze dne 28. 12. 2022, č. j. MV-50868-31/SO-2022, jímž rozhodl o žalobcově rozkladu a zrušil rozhodnutí ministerstva vnitra, odboru archivní správy a spisové služby, ze dne 7. 2. 2019, č. j. MV-147625-3/AS-

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

2018, a vrátil věc k projednání ministerstvu vnitra (ministr tedy zrušil rozhodnutí, jímž celý koloběh správních a soudních řízení mezi žalobcem a žalovaným započal, viz bod 3 výše).

23. V reakci na toto sdělení žalobce uvedl, že na projednání této žaloby trvá, neboť má širší judikatorní význam, jak soudu již dříve popsal.
24. Současně s předvoláním k ústnímu jednání soud vyzval žalovaného k předložení podkladu, z něhož vyplývá, kdy bylo vydáno rozhodnutí ze dne 26. 3. 2021, č. j. MV-38671-4/SO-2021.

V. Ústní jednání před soudem

25. Ve věci se konalo dne 13. 6. 2024 ústní jednání.
26. Žalobce při ústním jednání setrval na svém návrhu uvedeném v žalobě a zopakoval své stěžejní argumenty. Nad rámec žaloby popsal okolnosti týkající se výkonu archivní služby u žalobce, které vedly k vzniku sporu mezi žalobcem a ministerstvem. Rovněž žalobce dodal, že ministr v přezkumném řízení při zrušení rozhodnutí ze dne 26. 3. 2021 nepostupoval v žalobcův prospěch, jak tvrdí žalovaný, neboť žalobce nepožadoval jen zrušení rozhodnutí, ale vyslovení jeho nicotnosti.
27. Žalovaný se k ústnímu jednání nedostavil. Ve svém sdělení soudu ze dne 31. 5. 2024 (č. l. 40) omluvil svou nepřítomnost na ústním jednání, požádal o rozhodnutí bez své přítomnosti a ohledně argumentace odkázal na své písemné vyjádření k žalobě.
28. Soud při tomto ústním jednání prováděl dokazování rozhodnutím ministra vnitra ze dne 26. 3. 2021, č. j. MV-38671-4/SO-2021, a konstatoval kromě obsahu skutečnost, že dle vyznačeného data bylo rozhodnutí vypraveno dne 29.3.2021.

VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

29. Městský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání tohoto rozhodnutí městský soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
30. Žaloba je důvodná z důvodu nepřezkoumatelnosti druhostupňového rozhodnutí a z důvodu překročení subjektivní lhůty pro vedení přezkumného řízení.
31. Ačkoliv žalovaný soudu sdělil, že rozhodnutím ze dne 28. 12. 2022, č. j. MV-50868-31/SO-2022, zrušil rozhodnutí ministerstva vnitra, odboru archivní správy a spisové služby, ze dne 7. 2. 2019, č. j. MV-147625-3/AS-2018, které stálo na počátku všech řízení probíhajících mezi žalobcem a žalovaným, nemá zrušení tohoto rozhodnutí vliv na projednání této žaloby. I po zrušení původního rozhodnutí je možné přezkoumat, zda ministr provedl přezkumné řízení v souladu se zákonem.

VI.1. Nepřezkoumatelnost napadených rozhodnutí

32. Žalobce spatřuje nepřezkoumatelnost napadených rozhodnutí ve třech aspektech: 1) odůvodnění prvostupňového rozhodnutí neobsahuje dostatek důvodů; 2) ministr se v rozhodnutí o rozkladu nevypořádal s námitkami uvedenými v rozkladu; 3) ministr ani v jednom z rozhodnutí dostatečně neodůvodnil, z čeho plyne ministřova příslušnost a pravomoc rozhodnout v přezkumném řízení o svém vlastním rozhodnutí.

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

33. Soud nepovažuje za důvodnou námitku týkající se nepřezkoumatelnosti prvostupňového rozhodnutí.
34. Ministr se v prvostupňovém rozhodnutí nejprve věnoval rekapitulaci předchozího průběhu řízení, v níž zmínil mj. předchozí právní názor ministra a ministerstva, že postup podle § 44 písm. q) zákona o archivnictví není správním rozhodnutím. Následně ministr odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze (rozsudek ze dne 3. 2. 2021, č. j. 8 A 138/2019 – 81) a rozsudek NSS (rozsudek ze dne 15. 7. 2021, č. j. 6 As 96/2021 – 26), které obsahují závěry, že tento postup je správním rozhodnutím. Rovněž ministr popsal své rozhodnutí ze dne 26. 3. 2021, kterým žalobcův rozklad zamítl jako nepřípustný. Ačkoliv to není v rozhodnutí výslovně řečeno, je z něj zřejmé, že ministr se rozhodl zrušit své rozhodnutí ze dne 26. 3. 2021, jelikož právní závěr v něm obsažený je v rozporu s právním závěrem NSS.
35. Z prvostupňového rozhodnutí tak lze seznat důvody vedoucí ke zrušení rozhodnutí ze dne 26. 3. 2021, ačkoliv by odůvodnění prvostupňového rozhodnutí jistě mohlo být propracovanější. Žalobce sice tvrdí, že vlastní odůvodnění prvostupňového rozhodnutí je obsaženo pouze ve dvou závěrečných souvětích, není tomu tak, neboť žalobce ignoruje předchozí část rozhodnutí, která rekapituluje dřívější průběh řízení, jenž tvoří premisy ministrova právního závěru o zrušení rozhodnutí ze dne 26. 3. 2021 v přezkumném řízení. Soud tak nepovažuje prvostupňové rozhodnutí za nepřezkoumatelné.
36. Jinak je tomu u ministrova rozhodnutí o žalobcově rozkladu. Toto rozhodnutí je nepřezkoumatelné z důvodu nedostatečné reakce na dvě rozkladové námitky.
37. Zaprvé jde o námitku týkající se výroku II. prvostupňového rozhodnutí, kterým ministr určil účinky rozhodnutí ode dne přezkoumávaného rozhodnutí. K námitkám uvedeným v rozkladu brojícím proti tomuto výroku se ministr v druhostupňovém rozhodnutí vůbec nevyjádřil.
38. Zadruhé jde o námitky týkající se nedodržení subjektivní lhůty pro vedení přezkumného řízení. Žalobce v rozkladu rozvedl poměrně obsáhlou argumentaci, proč ministr vydal prvostupňové rozhodnutí až po uplynutí této subjektivní lhůty. S touto konkrétně formulovanou námitkou se ministr však vypořádal pouze odkazem na to, že subjektivní lhůta počala běžet až poté, co ministerstvo obdrželo podnět Národního archivu k provedení přezkumného řízení. Z ministrova odůvodnění tedy sice plyne, že lhůta k vedení přezkumného řízení počala podle ministra běžet jindy, než tvrdí žalobce, ale z odůvodnění již neplyne, proč je chybný žalobcův názor o počátku běhu lhůty. Ministr se nijak nevypořádal s námitkami, že ministr musel o důvodu pro vedení přezkumného řízení vědět již od doručení rozsudku Městského soudu v Praze, případně od doručení rozsudku NSS.
39. Naopak soud nepřisvědčil žalobcově dílčí námitce o nepřezkoumatelnosti napadených rozhodnutí, neboť neodůvodnily ministrovu pravomoc a příslušnost vést zkrácené přezkumné řízení.
40. Podle žalobce je nepřezkoumatelné již prvostupňové rozhodnutí, neboť se nevěnuje otázce příslušnosti a pravomoci ministra vést přezkumné řízení. S touto námitkou nelze souhlasit, neboť správní řád nestanovuje správním orgánům povinnost odůvodňovat ve svých rozhodnutích svou pravomoc a příslušnost. K tomuto závěru dospěla i judikatura NSS např. v rozsudku ze dne 28. 1. 2009, č. j. 4 As 69/2008-117, podle něhož *„[r]ozhodnutí správního orgánu není nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů jen proto, že nevysvětluje, proč se správní orgán považuje za příslušný věc projednat a rozhodnout“*.

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

41. Za nepřezkoumatelné nelze považovat ani druhostupňové rozhodnutí, pokud jde o odůvodnění pravomoci a příslušnosti. Žalobce zpochybňoval ministrovu pravomoc a příslušnost vést přezkumné řízení již v rozkladu. Ministr na tuto námitku reagoval tak, že přezkumné řízení je vedeno na základě § 95 odst. 1 s. ř., podle něhož přezkumné řízení zahájí správní orgán nadřízený tomu orgánu, který rozhodnutí vydal, a dále na základě § 178 odst. 2 s. ř., podle něhož nadřízeným správním orgánem ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu se rozumí vedoucí příslušného ústředního správního úřadu. Soud souhlasí s ministrem, že jeho pravomoc i příslušnost z těchto dvou zákonných ustanovení vyplývá. Ministr tak dostatečně vyjasnil, podle jakého konkrétního ustanovení správního řádu bylo přezkumné řízení vedeno.
42. Soud tak shrnuje, že napadené druhostupňové rozhodnutí ministra je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť se v něm ministr dostatečně nevypořádal s žalobcovými námitkami uvedenými v rozkladu.

VI.2. Dodržení lhůty pro provedení zkráceného přezkumného řízení

43. Stěžejní žalobní námitkou tohoto řízení je, že podle žalobce nebyla dodržena subjektivní lhůta pro provedení zkráceného přezkumného řízení stanovená v § 96 odst. 1 s. ř. Ačkoliv soud výše dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, má tato žalobní námitka význam pro další postup v řízení.
44. Tato žalobní námitka je důvodná.
45. Přezkumné řízení je obecně upraveno ve správním řádu. Podle jeho § 94 odst. 1 věty první v přezkumném řízení správní orgány přezkoumávají z moci úřední pravomocná rozhodnutí, pokud lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy. Standardní přezkumné řízení se podle § 96 odst. 1 s. ř. zahajuje usnesením, které lze vydat nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl (subjektivní lhůta), nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci (objektivní lhůta). V projednávaném případě ministr vedl zkrácené přezkumné řízení upravené v § 98 s. ř., podle jehož věty první může příslušný správní orgán provést zkrácené přezkumné řízení, jestliže je porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu, jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení a není zapotřebí vysvětlení účastníků. Podle věty druhé a třetí § 98 s. ř. se ve zkráceném přezkumném řízení neprovádí dokazování a prvním úkonem správního orgánu je vydání rozhodnutí podle § 97 odst. 3 (tj. zrušení přezkoumávaného rozhodnutí). Judikatura NSS došla k závěru, že ačkoliv zákon neupravuje speciálně lhůty pro vedení zkráceného přezkumného řízení, aplikují se na něj lhůty standardního přezkumného řízení, a proto rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení je možné vydat pouze ve dvouměsíční subjektivní lhůtě a roční objektivní lhůtě upravené v § 96 odst. 1 s. ř. (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 9. 12. 2014, č. j. 2 As 74/2013–45).
46. Přezkumné řízení je chápáno jako výjimečný institut zasahující do právní jistoty a nabytých práv, proto je třeba aplikační podmínky přezkumného řízení vykládat restriktivně, a to včetně lhůt pro vedení řízení (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 9. 12. 2014, č. j. 2 As 74/2013–45, a rozsudek NSS ze dne 21. 5. 2015, č. j. 9 As 183/2014–34). Smyslem zavedení subjektivní i objektivní lhůty pro zahájení přezkumného řízení je posílení právní jistoty, odpovědného a aktivního přístupu příslušného správního orgánu, a ochrana účastníků řízení před nepřiměřeně opožděnou změnou jejich práv nabytých přezkoumávaným rozhodnutím (rozsudek NSS ze dne 27. 4. 2016, č. j. 10 As 271/2015–167).

47. V právé posuzovaném případě žalobce namítá překročení dvouměsíční subjektivní lhůty. Podle judikatury NSS je třeba určit počátek běhu této subjektivní lhůty od okamžiku, kdy příslušný správní orgán měl k dispozici takový okruh poznatků a informací, z nichž bylo možno nabýt důvodné podezření o tom, že přezkoumávané rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy (rozsudek NSS ze dne 27. 4. 2016, č. j. 10 As 271/2015–167, nebo rozsudek ze dne 21. 5. 2015, č. j. 9 As 183/2014–34). Tyto poznatky se musí dostat do sféry orgánu, který je příslušný k vedení řízení (rozsudek NSS ze dne 3. 5. 2022, č. j. 1 As 361/2021–113), což je v projednávaném případě ministr vnitra.
48. Pro posouzení, zda byla subjektivní lhůta dodržena, je nutno zaprvé vyřešit otázku, jaké poznatky vedly ministra k závěru o nezákonnosti zrušeného rozhodnutí ze dne 26. 3. 2021, a zadruhé otázku, od kdy měl ministr tyto poznatky k dispozici.
49. Z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí vyplývá, že ministr v přezkumném řízení zrušil své rozhodnutí z 26. 3. 2021, protože jím ministr neměl zamítnout žalobcův rozklad jako nepřipustný, ale měl tento rozklad věcně projednat, protože postup ministerstva vnitra podle § 44 písm. q) zákona o archivnictví je správním rozhodnutím, proti kterému je přípustný rozklad. Důvodem pro vedení přezkumného řízení a následné zrušení rozhodnutí bylo tedy uvědomění si správného právního závěru. Sám ministr v prvostupňovém rozhodnutí odkazuje na rozsudek Městského soudu v Praze (rozsudek ze dne 3. 2. 2021, č. j. 8 A 138/2019–81) a rozsudek NSS (rozsudek ze dne 15. 7. 2021, č. j. 6 As 96/2021–26), které obsahují závěry, že zmíněný postup ministerstva je správním rozhodnutím, a sám ministr konstatuje, že rozhodnutí z 26. 3. 2021 ruší „na základě“ tohoto rozsudku NSS. Poté v druhostupňovém rozhodnutí ministr uvádí, že ve zkráceném přezkumném řízení zrušil rozhodnutí z 26. 3. 2021, neboť „bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, resp. s právním názorem soudu“.
50. Soud zjistil z rozhodnutí ministra vnitra ze dne 26. 3. 2021, č. j. MV-38671-4/SO-2021, na němž je vyznačen den vypravení rozhodnutí (které na žádost soudu doložil žalovaný), že toto rozhodnutí bylo vydáno dne 29. 3. 2021.
51. Soud zjistil z rozhodnutí ministra vnitra ze dne 26. 3. 2021, č. j. MV-38671-4/SO-2021, že jím ministr zamítl žalobcův rozklad proti rozhodnutí ministerstva vnitra, odboru archivní správy a spisové služby, ze dne 7. 2. 2019, č. j. MV-147625-3/AS-2018. V odůvodnění ministr uvedl, že rozhoduje na základě rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 2. 2021, č. j. 8 A 138/2019–81, kterým městský soud uložil ministerstvu vnitra povinnost vydat rozhodnutí o žalobcově rozkladu. Dále ministr v odůvodnění uvedl, že Městský soud v Praze vychází ze závěru, že postup ministerstva vnitra podle § 44 písm. q) zákona o archivnictví je rozhodováním ve správním řízení, ale na to ministr navázal úvahou, že s tímto názorem nesouhlasí a že je tento postup ministerstva pouze interním rozhodnutím, nikoliv rozhodnutím vydaným ve správním řízení.
52. Z těchto zjištění je zřejmé, že ministr vnitra získal poznatky o správném právním názoru (tedy že postup podle § 44 písm. q) zákona o archivnictví je správním rozhodnutím, proti němuž je přípustný rozklad) již z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 2. 2021, č. j. 8 A 138/2019–81, který nařídil ministerstvu ukončit ministrovu nečinnost. Ministr tak disponoval informacemi odůvodňujícími pozdější zrušení rozhodnutí z 26. 3. 2021 ještě před vyhotovením tohoto rozhodnutí samotného. Nelze přisvědčit postoji ministra a ministerstva, že by informace odůvodňující zrušení rozhodnutí měly vyplynout až z podnětu Národního archivu doručeného ministerstvu 8. 3. 2022. Ministr v rozhodnutí ze

dne 26. 3. 2021 naprosto vědomě nerespektoval právní názor správního soudu. Již v době před vydáním rozhodnutí z 26. 3. 2021 disponoval ministr informacemi odůvodňujícími zrušení tohoto rozhodnutí.

53. Soud tak dochází k závěru, že ministr jakožto orgán příslušný k vedení přezkumného řízení disponoval informacemi zakládajícími důvodné podezření o tom, že přezkoumávané rozhodnutí ze dne 26. 3. 2021 bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, již v době vyhotovení rozhodnutí ze dne 26. 3. 2021. Subjektivní lhůta pro zahájení přezkumného řízení počala podle názoru soudu běžet vydáním tohoto rozhodnutí (29. 3. 2021), tedy ve chvíli, kdy bylo správní řízení z pohledu správního orgánu ukončeno. V době, kdy ministr rozhodl prvostupňovým rozhodnutím (ze dne 25. 3. 2022) ve zkráceném přezkumném řízení o zrušení rozhodnutí ze dne 26. 3. 2021, již subjektivní dvouměsíční prekluzivní lhůta pro zahájení přezkumného řízení podle § 96 odst. 1 s. ř. uplynula. Ministr vnitra tedy postupoval nezákonně, když ve zkráceném přezkumném řízení vydal napadené prvostupňové rozhodnutí.

VI.3. Splnění dalších procesních podmínek pro vedení zkráceného přezkumného řízení

54. Žalobce ve čtvrtém žalobním bodě namítal, že v přezkumném řízení nelze doplňovat správní spis. S tím je však v rozporu postup ministra, kterým v přezkumném řízení stěžejní podklad, jímž byl podnět Národního archivu, doplnil správní spis. Ministr navíc neinformoval žalobce o tomto podnětu a neumožnil žalobci se s tímto podnětem seznámit a vyjádřit se k němu podle § 36 odst. 3 s. ř.
55. Soud tuto námitku nepovažuje za důvodnou.
56. Podle odůvodnění druhostupňového rozhodnutí byl důvodem pro zahájení přezkumného řízení podnět Národního archivu. Žalobce tvrdí s odkazem na rozsudek NSS ze dne 11. 5. 2011, č. j. 1 As 31/2011-72, že zohlednění tohoto podnětu je v rozporu se zákazem doplňovat správní spis ve zkráceném přezkumném řízení.
57. Avšak z odůvodnění citovaného rozsudku NSS dále vyplývá, že důvodem pro zákaz doplňovat ve zkráceném přezkumném řízení správní spis je, že ke zrušení správního rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení má dojít za důkazní situace, která byla účastníkům správního řízení známa.
58. Zákaz doplňovat správní spis tak míří na to, aby rozhodnutí vydané ve zkráceném přezkumném řízení nebylo pro účastníka překvapivé zejména z hlediska zjištěného skutkového stavu. Smyslem vyjádření se k podkladům podle § 36 odst. 3 s. ř. je umožnit účastníkovi řízení, aby ve fázi před vydáním rozhodnutí, tedy poté, co správní orgán ukončil shromažďování podkladů rozhodnutí, mohl uplatnit své výhrady, resp. učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí skutečně vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci (rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2003, č. j. 7 A 112/2002-36, 303/2004 Sb. NSS). V napadeném prvostupňovém rozhodnutí však ministr vycházel ze stejného skutkového stavu, který byl žalobci již dříve znám. Jak soud vysvětlil již výše, ministr přistoupil ke zrušení rozhodnutí v přezkumném řízení pouze z důvodu uvědomění si správného právního názoru, který žalobce prosazoval po celou dobu správního řízení. Ministr nevycházel z žádných nových podkladů. Jestliže ministr díky podnětu dospěl k závěru, že rozhodnutí ministra z 26. 3. 2021 zjevně porušuje právní předpisy (o čemž v tomto případě není pochyb), jeví se jako správný postup, pokud ministr toto rozhodnutí zrušil ve zkráceném přezkumném řízení (pomineme-li nedodržení lhůty k provedení přezkumného řízení). Zrušení tohoto rozhodnutí se ostatně

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

domáhal i žalobce v soudním řízení. Není myslitelný postup ministra, že by při odhalení takto zjevné nezákonnosti rozhodnutí následně v přezkumném řízení toto rozhodnutí nezrušil.

59. Pokud by se prosadil názor žalobce, že ve zkráceném přezkumném řízení nelze doplňovat správní spis ani o podnět k zahájení přezkumného řízení, ztrácelo by zkrácené přezkumné řízení částečně smysl. Správní orgány by se mohly o nezákonnosti vydaných rozhodnutí dozvědět pouze z vlastní činnosti. V případě podání podnětu k zahájení přezkumného řízení by správní orgány nemohly využít zkrácené přezkumné řízení, ačkoliv by byla nezákonnost přezkoumávaných rozhodnutí naprosto zjevná, neboť při zkráceném přezkumném řízení je prvním úkonem správního orgánu vydání rozhodnutí. Ostatně sám NSS v již citovaném rozsudku ze dne 11. 5. 2011, č. j. 1 As 31/2011-72, zmínil, že ačkoliv je zkrácené přezkumné řízení zahajováno z moci úřední, nezřídka je impulsem k jeho zahájení podnět podaný účastníkem řízení nebo jinou osobou.
60. Závěr o tom, že účastníku řízení nemusí být dána možnost vyjádřit se ve zkráceném přezkumném řízení k podkladům rozhodnutí, obsahuje i komentářová literatura: „*Prvním úkonem v přezkumném řízení je vydání rozhodnutí podle § 97 odst. 3, správní orgán tak nezahajuje zkrácené přezkumné řízení usnesením podle § 96 odst. 1 a není povinen dát účastníkům řízení možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3.*“ (Jemelka, Luboš, Pondělíčková, Klára, Bohadlo, David. § 98. In: Jemelka, Luboš, Pondělíčková, Klára, Bohadlo, David. Správní řád. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 716, marg. č. 6–7).
61. Soud nesouhlasí s žalobcem v tom, že si prvostupňové a druhostupňové rozhodnutí protiřečí. Prvostupňové rozhodnutí sice nevhodně zamlčelo, že ministr provedl přezkumné řízení na základě podnětu Národního archivu, ale tento podnět byl pouze impulsem pro vedení přezkumného řízení, o čemž hovoří až druhostupňové rozhodnutí. Obě rozhodnutí nehovoří o rozsudku NSS jako o impulsu k zahájení přezkumného řízení, ale spíše jako o důvodu, který podle odůvodnění napadených rozhodnutí ministra přesvědčil, že rozhodnutí z 26. 3. 2021 bylo nezákonné.

VI.4. Absence legitimního důvodu pro provedení zkráceného přezkumného řízení

62. Žalobce ministrovi dále vyčítá, že nelze shledat legitimní důvody pro vedení přezkumného řízení, pokud řízení zrušené v přezkumném řízení je již více než rok předmětem řízení před správním soudem, který by sporné právní otázky vyjasnil a zavázal ministra a žalovaného právním názorem. Ministr zrušil v přezkumném řízení své rozhodnutí ve snaze vyhnout se závaznému právnímu názoru, který by vyslovil správní soud. Provedením zkráceného přezkumného řízení byl žalobce zkrácen na právu na provedení standardního přezkumného řízení a na právu na přístup k soudu. Nabízí se otázka, zda nebylo přezkumné řízení vedeno jen za účelem zmaření soudního řízení, vyvolání dalšího správního řízení a dalšího navazujícího soudního řízení.
63. Tuto žalobní námitku soud rovněž neshledává důvodnou.
64. Ačkoliv je postup ministra a ministerstva v průběhu několika popsanych správních řízení podivný a částečně pochybný (zejména ministrovo naprosto vědomé nerespektování názoru správního soudu, které velmi oddálilo konečné rozhodnutí ve věci), nelze v napadených rozhodnutích spatřovat snahu poškodit žalobce.

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

65. Ministr v přezkumném řízení napravoval minulé chyby, jelikož zrušil nezákonné rozhodnutí ze dne 26. 3. 2021. Ačkoliv žalobce tvrdí, že ministr ve skutečnosti nepostupoval v žalobcův prospěch, neboť je žádoucí získat závazný názor správního soudu, postupoval ministr v souladu se subsidiaritou správního soudnictví a sám zrušil nezákonné rozhodnutí, proti kterému žalobce brojil správní žalobou. Ministr tak navíc učinil z důvodu opožděného respektování právního názoru správních soudů, i když žalobce tvrdí, že se ministr snaží vyhnout vyslovení závazného právního názoru soudu.
66. Žalobce nebyl zkrácen na právu na provedení standardního přezkumného řízení, neboť byly splněny podmínky pro provedení zkráceného přezkumného řízení podle § 98 s. ř. Porušení právního předpisu bylo ve zrušovaném rozhodnutí zjevné, nebylo zapotřebí vysvětlení účastníků a ministr ani neprováděl dokazování.
67. Teoreticky je myslitelné, že by ministr svým postupem obcházel zákon (jednal *in fraudem legis*), aby poškozoval žalobcova práva, zejména to na přístup k soudu. Z ničeho však nevyplývá, že by taková situace skutečně nastala. Ministr v přezkumném řízení pouze opožděně napravoval nezákonné rozhodnutí, které nemělo být v takové podobě nikdy vydáno, neboť zcela vědomě ignorovalo právní názor správního soudu.

VII. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

68. Soud se ztotožnil se žalobní námitkou, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné a že ministr překročil subjektivní lhůtu k provedení zkráceného přezkumného řízení. Napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť se dostatečně nevypořádalo se dvěma rozkladovými námitkami. Zaprvé jde o námitky mířící proti výroku II. prvostupňového rozhodnutí. K těm se ministr vůbec nevyjádřil. Zadruhé jde o námitky týkající se subjektivní lhůty pro vedení přezkumného řízení. Ministr sice v odůvodnění vyslovil názor, od kdy podle něj běžela tato lhůta, nijak se však nevyjádřil k tomu, proč považuje žalobcův podrobně odůvodněný opačný právní názor za nesprávný.
69. Dále soud shledal důvodnou žalobní námitku, že byla překročena lhůta pro vedení přezkumného řízení. Ministr zrušil v přezkumném řízení své dřívější rozhodnutí pouze kvůli změně právního názoru. Poznatky o tom, jaký právní závěr je správný, měl však ministr k dispozici již v době vydání zrušovaného rozhodnutí, jelikož tyto závěry vyslovil správní soud v řízení, jehož bylo ministerstvo účastníkem, a protože tímto rozsudkem správní soud uložil ministrovi ukončit nečinnost. Subjektivní lhůta pro vedení přezkumného řízení proto počala běžet již vydáním později zrušeného rozhodnutí a v době vydání rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení již lhůta uplynula.
70. Naopak soud nepřisvědčil námitkám, že byl v přezkumném řízení nepřípustně doplňován správní spis a že bylo přezkumné řízení provedeno s nelegitimním cílem. Přijetí podnětu k vedení přezkumného řízení soud nepovažuje za doplnění správního spisu a správní orgán nemusí s tímto podnětem účastníka řízení seznamovat a umožnit mu se k podnětu vyjádřit. V postupu ministra rovněž nelze shledat nelegitimní zájem spočívající v poškození žalobce. Počinání ministerstva a ministra v průběhu několika řízení mezi žalobcem a žalovaným bylo sice místy pochybné, nelze v něm však seznat snahu zkrátit žalobce o jeho práva. Ministr v přezkumném řízení zrušil rozhodnutí, které bylo zjevně protizákonné.
71. Soud tedy shledal napadené druhostupňové rozhodnutí nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a dále soud shledal prvostupňové i druhostupňové rozhodnutí nezákonným podle § 78 odst. 1 s. ř. s. Soud proto ruší nejen druhostupňové

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

rozhodnutí, ale podle § 78 odst. 3 s. ř. s. i prvostupňové rozhodnutí, neboť to bylo vydáno jako první úkon ve zkráceném přezkumném řízení až po lhůtě stanovené pro vedení přezkumného řízení.

72. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů účastník, který měl ve věci úspěch. Žalobce sice měl ve věci plný úspěch, ale byl osvobozen od soudních poplatků za podání žaloby proti správnímu rozhodnutí na základě § 11 odst. 2 písm. a) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, a jiné důvodně vynaložené náklady nepožadoval.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 13. června 2024

JUDr. Ing. Viera Horčicová v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje X.