

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobkyně: **MUDr. H. J.**, zastoupená Mgr. Miroslavem Němcem, advokátem, se sídlem Borská 588/13, Plzeň, proti žalovanému: **Finanční arbitr**, se sídlem Legerova 1581/69, Praha 1, o kasační stížnosti žalovaného proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 22. 6. 2018, č. j. 6 A 196/2017 - 34,

t a k t o :

Věc se postupuje k rozhodnutí rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Výrokem I. usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“) ze dne 22. 6. 2018, č. j. 6 A 196/2017 - 34, bylo dle § 47 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“) zastaveno řízení o žalobě proti nečinnosti žalovaného. Výrokem II. tohoto usnesení byla žalovanému uložena povinnost zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 13 342 Kč a výrokem III. městský soud rozhodl tak, že se žalobkyni vrací zaplacený soudní poplatek ve výši 1 000 Kč.

[2] Žalobkyně podáním ze dne 11. 6. 2018 vzala zpět žalobu, kterou podala dne 12. 4. 2018, neboť žalovaný v její věci rozhodl a takovým postupem žalovaného byla žalobkyně uspokojena. Současně se zpětvzetím žaloby požádala, aby jí byla přiznána náhrada nákladů řízení. Městský soud dospěl k závěru, že dne 31. 3. 2016 žalobkyně odstranila vady svého návrhu a tímto dnem počala žalovanému běžet lhůta pro vydání rozhodnutí podle § 15 odst. 1 zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi (dále jen „*zákon o finančním arbitrovi*“). Podle tohoto ustanovení je žalovaný povinen vydat nález nejpozději do 90 dnů od shromáždění všech podkladů nutných pro vydání rozhodnutí. Městský soud dále citoval čl. 8 písm. e) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/11/EU o alternativním řešení spotřebitelských sporů a o změně nařízení (ES) č. 2006/2004 a směrnice 2009/22/ES

(dále jen „*směrnice o alternativním řešení sporů*“) a odkázal také na odstavec 40 preambule této směrnice. Dovodil, že účelem unijní úpravy bylo, aby zákonná lhůta pro rozhodnutí běžela od okamžiku, kdy navrhovatel (zde žalobce) podá bezvadný návrh podle § 10 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi.

[3] Městský soud poté aplikoval svoje pojetí běhu zákonné devadesátidenní lhůty na projednávaný případ a dovodil, že dne 28. 6. 2016 žalovanému tato lhůta marně uplynula (žalovaný ve věci rozhodl teprve dne 12. 4. 2018, tedy po podání žaloby), přičemž ze správního spisu nevyplývá, že jeho prodlení bylo způsobeno procesním chováním žalobkyně. Žaloba byla tedy podána důvodně (v den podání žaloby nečinnost žalovaného trvala). Jelikož vzala žalobkyně žalobu zpět pro pozdější chování odpůrce (žalovaného), městský soud rozhodl tak, že jí vůči žalovanému náleží právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 3 s. ř. s.)

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[4] Proti usnesení městského soudu podal žalovaný (dále jen „*stěžovatel*“) kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[5] Nejprve konstatoval, že je přesvědčen o přípustnosti své kasační stížnosti a že ji podává i při vědomí existence usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2018, č. j. 9 Afs 275/2017 – 73, kterým bylo rozhodnuto v obdobné věci stěžovatele o odmítnutí kasační stížnosti pro nepřípustnost. Polemizuje však s důvody uvedenými v odkazovaném usnesení Nejvyššího správního soudu s tím, že mu napadeným usnesením městského soudu vznikla majetková i nemajetková újma. Dovojuje, že městský soud poškodil stěžovatelovo jméno tím, že dovodil jeho nečinnost. Městský soud napadeným usnesením založil nebezpečnou praxi, pokud navrhovatel v řízení před stěžovatelem (zde žalobkyní) postačí před uplynutím lhůty k vydání rozhodnutí stěžovatele podat žalobu na ochranu proti jeho nečinnosti, stěžovatel – když rozhodne dříve než správní soud a navrhovatel jako žalobce žalobu vezme zpět – bude za svůj zákonný postup sankcionován povinností k náhradě nákladů řízení.

[6] Stěžovatel dále předložil rozsáhlou argumentaci týkající se povahy a účelu funkce finančního arbitra. Napadené usnesení považuje za nezákonné, neboť městský soud měl podle jeho názoru žalobu odmítnout jako předčasnou a nepřípustnou dle § 46 písm. b) a d) s. ř. s. pro nesplnění podmínek řízení, respektive pro její předčasné podání osobou, která nevyčerpala veškeré prostředky ochrany proti nečinnosti. Lhůta pro vydání rozhodnutí podle § 15 odst. 1 zákona o finančním arbitrovi v době podání žaloby nepočala běžet, neboť v době žádosti žalobkyně k přijetí opatření proti nečinnosti a stejně tak v době podání žaloby stěžovatel ještě nevyhodnotil, zda má ve spisu již shromážděny veškeré potřebné podklady nutné pro rozhodnutí.

[7] Městský soud se měl nejprve zabývat stěžovatelem namítaným nedostatkem podmínek řízení, neboť žaloby na ochranu proti nečinnosti mají být projednávány a rozhodovány přednostně. Městský soud pochybil, pokud řízení o žalobě zastavil, aniž by o zpětvzetí žaloby stěžovatele vyrozuměl a umožnil mu, aby se k němu vyjádřil, a to i

Pokračování

k tomu, zda nejsou dány důvody pro nepřiznání náhrady nákladů řízení ve smyslu § 60 odst. 7 s. ř. s. Městský soud se aplikací § 60 odst. 3 s. ř. s. dopustil libovůle a zkrátil stěžovatele v jeho právu na spravedlivý proces, neboť porušil zásadu rovnosti účastníků řízení. Řízení, které vydání napadeného usnesení předcházelo, je pro nedostatek podmínek zmatečné a současně i jeho další vady jsou natolik závažné, že způsobují nezákonnost napadeného usnesení.

[8] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud usnesení městského soudu v plném rozsahu zrušil a zároveň rozhodl o odmítnutí žaloby podle § 110 odst. 1 s. ř. s., anebo napadené usnesení zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení, v jehož rámci se stěžovatel vyjádří ke zpětvzetí žaloby a možné aplikaci § 60 odst. 7 s. ř. s.

[9] Žalobkyně s kasační stížností nesouhlasila a ztotožnila se se závěry městského soudu. Odmítla námitku stěžovatele, že žaloba byla podána předčasně a že nevyčerpala veškeré zákonné prostředky ochrany. Tvrzení stěžovatele, že v době podání žaloby neměl shromážděny všechny podklady nutné pro vydání rozhodnutí, označila za účelové a nekorespondující stavu věci. Navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a přiznal jí proti stěžovateli náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Předložení věci rozšířenému senátu

IIIa. Judikatura z roku 2018 – odmítnutí kasační stížnosti žalovaného

[10] Blízce „příbuznými“ věcmi s nyní projednávanou věcí se Nejvyšší správní soud zabýval již v řadě svých rozhodnutí [usnesení ze dne 17. 10. 2018, č. j. 5 Afs 205/2018 - 24, ze dne 30. 1. 2018, č. j. 9 Afs 275/2017 - 73, a ze dne 16. 11. 2018, č. j. 2 Afs 63/2018 - 25 (dále společně jen „*usnesení z roku 2018*“)]. Vždy šlo o kasační stížnost proti usnesení městského soudu o zastavení řízení, kterým bylo žalovanému (kterým byl ve všech případech nynější stěžovatel – finanční arbitř) uložena povinnost k náhradě nákladů řízení, a vždy se jednalo o rozhodnutí, jímž se končilo řízení před městským soudem o žalobě fyzické osoby na ochranu proti nečinnosti stěžovatele, která byla v průběhu řízení vzata zpět. Vždy také rozhodující senát kasační stížnost odmítl pro nepřipustnost z důvodů naznačených níže.

[11] Usnesení z roku 2018 stojí na totožných důvodech, které byly uplatněny již v usnesení č. j. 9 Afs 275/2017 - 73 (s nímž také polemizuje stěžovatel). Tyto důvody lze shrnout následovně: Stěžovatel napadl usnesení městského soudu ve všech jeho výrocích, tedy jak výrok o zastavení řízení, tak i výrok o náhradě nákladů řízení a vrácení zaplaceného soudního poplatku. Rozhodující senáty odkázaly na § 102 s. ř. s. a konstatovaly splnění podmínek objektivní přípustnosti kasační stížnosti. Poté uvedly, že jen zčásti jsou splněny také podmínky subjektivní přípustnosti, neboť kasační stížnost podal stěžovatel, který byl účastníkem řízení o žalobě. K tomu citovaly usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 Ans 17/2012 - 33, kde první senát odmítl jako nepřipustnou kasační stížnost jednoho

z žalovaných (Úřadu městské části Praha 4) proti usnesení městského soudu o zastavení řízení

a náhradě nákladů řízení (dále jen „*usnesení z roku 2012*“). V tomto usnesení první senát uvedl, že „[s]ubjektivní přípustnost kasační stížnosti se však nevyčerpává tím, že ji podá účastník řízení. Z povahy kasační stížnosti jakožto opravného prostředku vyplývá, že ji může podat jen ten účastník, kterému nebylo rozhodnutím krajského soudu plně vyhověno, popřípadě kterému byla tímto rozhodnutím způsobena jiná určitá újma na jeho právech. Rozhodujícím přitom je výrok rozhodnutí krajského soudu, protože existenci případné újmy lze posuzovat jen z procesního hlediska. Při tomto posuzování také nelze brát v úvahu subjektivní přesvědčení účastníka řízení, ale jen objektivní skutečnost, že rozhodnutím soudu mu byla způsobena určitá, třeba i nepříliš významná újma, kterou lze odstranit zrušením nebo změnou napadeného rozhodnutí. Oprávnění podat kasační stížnost tedy svědčí jen tomu účastníku, v jehož neprospěch vyznívá poměření nejpriznivějšího výsledku, který krajský soud pro účastníka mohl založit svým rozhodnutím, a výsledku, který svým rozhodnutím skutečně založil, je-li zároveň způsobená újma odstranitelná tím, že kasační soud napadené rozhodnutí zruší (srov. přiměřeně usnesení NS ze dne 30. 10. 1997, sp. zn. 2 Cdon 1363/96, uveřejněné v časopise Soudní judikatura č. 3/1997, pod č. 28, dále srov. usnesení NSS ze dne 13. 9. 2012, č. j. 3 As 72/2012 – 20, nebo usnesení NSS ze dne 30. 10. 2008, č. j. 1 Afs 133/2008 – 110).“

[12] V návaznosti na to rozhodující senáty dovodily, že kasační stížnost stěžovatele, který napadá usnesení městského soudu o zastavení řízení z důvodu zpětvzetí žaloby, nesplňuje podmínku subjektivní přípustnosti opravného prostředku. Pro snadnější orientaci předkládající senát nazývá tuto koncepci dále jen jako „*koncepci subjektivní nepřípustnosti pro nemožnost dosáhnout příznivějšího výroku*“.

[13] Rozhodující senáty zdůraznily (shodně s usnesením z roku 2012), že stěžovatel se nedomáhá toho, aby po případném zrušujícím rozhodnutí Nejvyššího správního soudu městský soud v řízení pokračoval a žalobu meritorně projednal. Stěžovatel pouze zastával názor, že řízení o žalobě nemělo být zastaveno, ale žaloba měla být odmítnuta. V případě zastavení řízení o žalobě i v případě odmítnutí žaloby se řízení končí procesním rozhodnutím, aniž by se soud zabýval meritem věci, o kterém by bylo rozhodnuto autoritativním výrokem soudu. Stěžovatel sice uváděl, že městský soud svým pravomocným rozhodnutím zpochybnil zákonnost jeho jednání, podle rozhodujících senátů však z kasační stížnosti bylo zřejmé, že stěžovatel svou pozornost upírá výlučně k nákladovému výroku, pokud tvrdí, že mu vznikla především majetková újma. Tuto újmu spatřuje zejména v tom, že je „sankcionován“ za svůj zákonný postup, jímž vydal rozhodnutí o návrhu žalobkyně v průběhu řízení o žalobě, které bylo napadeným usnesením zastaveno, ale je přesto povinen zaplatit náhradu nákladů řízení. Byť stěžovatel napadal rovněž výrok o zastavení řízení, část kasační stížnosti brojící proti tomuto výroku působí dojem „*nutného přívazku*“, jehož jediným účelem je založit přípustnost kasační stížnosti proti výroku o náhradě nákladů řízení, případně též dosáhnout meritorního posouzení otázky nečinnosti stěžovatele rozdílně od městského soudu.

[14] Rozhodující senáty pak dovodily, že jediná újma, která byla stěžovateli napadeným usnesením způsobena, pokud jde o výroky tohoto usnesení, pramenila z výroku o náhradě

Pokračování

nákladů řízení a v důsledku toho ze zásahu do jeho majetkové sféry. Tuto újmu ovšem není možné brát v úvahu při posuzování subjektivní přípustnosti kasační stížnosti proti výroku

o zastavení řízení. Je totiž jen jeho odvozeným důsledkem, který nezávisí pouze na tom, že řízení bylo zastaveno, ale rovněž na dalších skutečnostech, které městský soud zohlednil [v době podání žaloby nebylo stěžovatelem rozhodnuto (byl tedy nečinný) a rozhodl až následně po zahájení řízení před městským soudem v důsledku podané žaloby].

[15] Rozhodující senáty uzavřely, že „[s]těžovatel v tomto případě netvrdil, že by mu zastavením řízení o žalobě byla způsobena byť i jen minimální újma na jeho právech. Pozice stěžovatele je tak objektivně nahlíženo stejná, jako kdyby byla žaloba odmítnuta (takto měl dle stěžovatele městský soud správně postupovat). Ani v tomto případě by kasační stížnost stěžovatele nebyla subjektivně přípustná. Z toho plyne, že stěžovatel není oprávněn napadat výrok o zastavení řízení opravným prostředkem. Kasační stížnost směřující proti výroku městského soudu o zastavení řízení proto musí být odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 120 s. ř. s. jako nepřípustná.“

[16] Vzhledem k tomu, že kasační stížnost stěžovatele proti výroku o zastavení řízení je nepřípustná, rozhodující senáty pak odmítly kasační stížnost i v části týkající se náhrady nákladů řízení o žalobě (výrok II. a III. napadeného usnesení městského soudu) podle § 104 odst. 2 s. ř. s., ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a § 120 s. ř. s. Kasační stížnost proti výroku o náhradě nákladů řízení je totiž nepřípustná nejen tehdy, pokud směřuje výlučně proti nákladovému výroku, ale též tehdy, když sice směřuje proti hlavnímu výroku, na němž je nákladový výrok závislý, avšak kasační stížnost proti tomuto hlavnímu výroku (zde výroku o zastavení řízení) je nepřípustná (podrobně viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 Afs 1/2007 – 64, bod [31], č. 2116/2010 Sb. NSS (dále jen „rozhodnutí ve věci KOPPA“).

IIIb. Starší judikatura

[17] Co se týče starší judikatury, usnesení z roku 2018 odkazují na usnesení z roku 2012, z něhož převzala koncepci subjektivní nepřípustnosti kasační stížnosti pro nemožnost dosáhnout příznivějšího výroku. Třetí senát shledává podobnost nyní projednávané věci s věcmi, které byly rozhodovány senáty v usneseních roku 2018 a v usnesení z roku 2012. Ve všech případech se jednalo o kasační stížnost žalovaného proti výroku o zastavení řízení, v níž namítal, že krajský soud (respektive městský soud) měl svým výrokiem žalobu odmítnout, nikoli řízení zastavit.

[18] Usnesení z roku 2012 však předchází jiná rozhodnutí, ve kterých senáty Nejvyššího správního soudu (včetně senátu prvního) volily přesně opačný přístup k řešení téže otázky. Například v rozsudku ze dne 19. 1. 2011, č. j. 3 Ans 37/2010 – 122, Nejvyšší správní soud rozhodoval o kasační stížnosti žalovaného (Českého telekomunikačního úřadu) proti usnesení městského soudu, jímž bylo zastaveno řízení o žalobě na ochranu

proti nečinnosti kvůli zpětvzetí žaloby. Třetí senát tehdy konstatoval, že kasační stížnost je přípustná, věcně ji projednal a zamítl ji jako nedůvodnou.

[19] Shodně pak i v dalším rozsudku ze dne 21. 12. 2017, č. j. 3 As 43/2016 – 36, třetí senát podobnou kasační stížnost věcně projednal a měl ji za přípustnou. V tomto případě se jednalo o kasační stížnost žalovaného (jímž byl policejní prezident Policie České republiky) proti usnesení městského soudu, jímž bylo opět zastaveno řízení pro zpětvzetí žaloby na ochranu před nečinností. V tomto rozsudku třetí senát kasační stížnost proti výroku I. (o zastavení řízení) zamítl, avšak zrušil napadené usnesení ve výroku II. (o náhradě nákladů řízení).

[20] V obou uvedených rozsudcích byla tedy kasační stížnost shledána přípustnou a byla posouzena věcně. Tato rozhodnutí však nejsou ojedinělá. Shodně postupoval ještě dříve i osmý senát, který v obdobné situaci opět meritorně rozhodl o kasační stížnosti proti usnesení o zastavení řízení pro zpětvzetí žaloby (rozsudek ze dne 8. 2. 2007, č. j. 8 As 24/2005 – 69), a podobně rozhodl i první senát v rozsudku ze dne 25. 6. 2008, č. j. 1 Ans 4/2008 – 62. V současnosti tímto způsobem postupoval například také sedmý senát v rozsudku ze dne 31. 10. 2018, č. j. 9 As 335/2018 – 83.

[21] Je pravdou, že rozhodnutí uvedená v této části IIIb buď přípustnost stručně konstatují (rozsudek č. j. 3 Ans 37/2010 – 122), anebo z ní jen mlčky vycházejí (jinak by kasační stížnost nemohla být věcně projednána). Tato rozhodnutí tedy výslovně nepolemizují s koncepcí subjektivní nepřípustnosti kasační stížnosti pro nemožnost dosáhnout příznivějšího výroku. V případě rozsudků č. j. 8 As 24/2005 – 69, č. j. 1 Ans 4/2008 – 62 a č. j. 3 Ans 37/2010 – 122 je to samozřejmé, neboť tyto rozsudky předcházely usnesení z roku 2012, které s touto koncepcí přišlo.

[22] Třetí senát tedy uzavírá, že zde existuje judikatorní rozpor a různorodá rozhodovací praxe, což zřejmě vyvolalo usnesení z roku 2012, které nově zavedlo koncepci subjektivní nepřípustnosti kasační stížnosti pro nemožnost dosáhnout příznivějšího výroku.

IIIc. Předcházející rozhodnutí rozšířeného senátu

[23] K otázce přípustnosti kasační stížnosti se opakovaně vyjádřil i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu. Podle právní věty usnesení ze dne 1. 7. 2015, č. j. 5 Afs 91/2012 – 41, č. 3321/2016 Sb. NSS, platí, že „[k]asační stížnost podaná účastníkem, který byl v řízení před krajským soudem procesně úspěšný a který nenamítá, že krajský soud měl výrokem ve věci rozhodnout jinak, je podle § 104 odst. 2 s. ř. s. nepřípustná.“ K tomuto rozhodnutí je však vhodné dodat, že tehdy posuzovaná věc byla podle názoru třetího senátu významně odlišná. Týkala se totiž nepřípustnosti kasační stížnosti směřující jen proti důvodům rozhodnutí (§ 104 odst. 2 *in fine* s. ř. s.). Proto také těžištěm argumentace rozšířeného senátu byly zcela jiné otázky, než otázky nyní předkládané. Zejména tehdy šlo o otázku, jak může „procesně úspěšný“ žalobce, jenž dosáhl zrušujícího výroku v řízení před krajským soudem, dosáhnout změny pro něj nepříznivého závazného právního názoru vyjádřeného v rozsudku krajského soudu. V rozšířeném senátu tehdy – zjednodušeně

Pokračování

řečeno – převládlo stanovisko, že v takovém případě musí žalobce vyčkat nového správního rozhodnutí a poté znovu podat žalobu, eventuálně kasační stížnost. Naopak menšinové stanovisko mělo – opět zjednodušeně řečeno – za to, že kasační stížnost „procesně úspěšného“ žalobce proti zrušujícímu rozsudku krajského soudu je přípustná.

[24] Třetí senát se zabýval otázkou, zda lze výše uvedené pravidlo, vyjádřené v právní větě usnesení rozšířeného senátu č. j. 5 Afs 91/2012 – 41, aplikovat na nyní projednávanou věc; dospěl k závěru, že nikoliv. Právní věta totiž obsahuje dvě hypotézy: (a) stěžovatelem je „procesně úspěšný“ účastník řízení před krajským soudem a současně (b) stěžovatel nenamítá, že krajský soud měl výrokem ve věci rozhodnout jinak. Pouze pokud jsou obě tyto hypotézy splněny, nastupuje pravidlo uvedené v dispozici, tedy že kasační stížnost je nepřipustná podle § 104 odst. 2 s. ř. s. V projednávané věci však ani jedna z těchto hypotéz není splněna.

[25] Co se týče hypotézy první [sub (a) výše], v posuzované věci městský soud nerozhodl ve věci samé a stěžovatele proto nelze přímo označit za „procesně úspěšného“ či neúspěšného. Soudní řád správní hovoří o úspěchu pouze v kontextu *úspěchu ve věci* (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Také podle ustálené judikatury Nejvyššího soudu lze procesní úspěch zjišťovat pouze podle rozhodnutí ve věci samé a průběhu předcházejícího řízení (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 10. 2015, sp. zn. 22 Cdo 2059/2015, shodně též usnesení ze dne 26. 7. 2017, sp. zn. 22 Cdo 2767/2017).

[26] Co se týče hypotézy druhé [sub (b) výše], v projednávané věci stěžovatel výslovně namítá, že měl městský soud rozhodnout jiným výrokem (tj. že měl žalobu odmítnout, nikoli řízení zastavit).

[27] *Last but not the least*, ačkoli se právní věta usnesení rozšířeného senátu dotýká obecně příbuzné problematiky (přípustnosti kasační stížnosti), jeho nosné rozhodovací důvody – jak je naznačeno výše – pojednávají o zcela jiné tématice, než jakou je koncepce subjektivní nepřipustnosti kasační stížnosti pro nemožnost dosáhnout příznivějšího výroku. *Ratio decidendi* usnesení rozšířeného senátu č. j. 5 Afs 91/2012 – 41 proto neposkytuje vodítko pro posouzení této koncepce.

[28] Třetí senát dále považuje za vhodné připomenout starší rozhodnutí ve věci KOPPA. Toto rozhodnutí rozšířeného senátu se pochopitelně také nezabývalo spornou koncepcí subjektivní nepřipustnosti kasační stížnosti pro nemožnost dosáhnout příznivějšího výroku, protože ta vznikla až později. Zabývalo se však velice podrobně otázkou (ne)přípustnosti kasační stížnosti proti nákladům řízení a dospělo k závěru vyjádřenému v této právní větě: „*Ustanovení § 104 odst. 2 s. ř. s. se vztahuje pouze na kasační stížnost podanou výlučně proti výroku o nákladech řízení.*“ Tehdy posuzovanou otázkou bylo, zda lze připustit kasační stížnost proti výroku o nákladech řízení (jež by sama o sobě byla nepřipustná podle § 104 odst. 2 s. ř. s.), pokud směřuje i proti rozhodnutí ve věci samé (taková kasační stížnost by byla jinak přípustná).

[29] Pro nyní posuzovaný případ je významné, že rozšířený senát se v rozhodnutí ve věci KOPPA obšírně zabýval tím, jaké konkrétní kroky je nutné učinit pro to, aby soud zjistil, zda je kasační stížnost přípustná. Tyto kroky jsou podrobně popsány v odstavcích 23 až 25 následovně: (1) nejprve soud zjistí, zda se kasační stížnost netýká rozhodnutí s charakteristikami uvedenými v § 104 odst. 3 s. ř. s., (2) dále zjistí, zda se kasační stížnost týká výroku napadeného rozhodnutí ve věci samé, nebo (naopak) se týká jen výroku o nákladech řízení či směřuje jen proti důvodům rozhodnutí soudu (nepřípustnost dle § 104 odst. 2 s. ř. s.), a nakonec (3) zjistí, zda je kasační stížnost přípustná a projednatelná z hlediska důvodů v ní uplatněných (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Rozšířený senát tehdy uzavřel: *„Neprojde-li kasační stížnost tímto testem přípustnosti (v naznačených rovinách), musí ji Nejvyšší správní soud podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnout, jinak ji musí projednat a rozhodnout o ní“* (zvýraznění bylo přidáno).

[30] Rozšířený senát potom přisvědčil názoru, že kasační námitka směřující proti výroku o náhradě nákladů řízení bude za určitých podmínek věcně přípustná a Nejvyšší správní soud

se s ní musí vypořádat, byť by kasační stížnost do výroku o věci samé nebyla důvodnou: *„Podle názoru rozšířeného senátu zákonodárce nemínil absolutně a bezvýjimečně vyloučit přezkum výroku o nákladech řízení, ale naopak umožnit jej tam, kdy Nejvyšší správní soud věcně přezkoumává výrok o věci samé. Ustanovení § 104 odst. 2 s. ř. s. je tudíž aplikovatelné pouze na kasační stížnosti podané výlučně proti výroku o nákladech řízení. Logicky vzato, bude-li nepřípustná kasační stížnost do výroku o věci samé z některého z důvodů zde uvedených, pak osud této kasační stížnosti směřující proti výroku ve věci samé bude následován i tou její částí, kterou bude napaden výrok o nákladech řízení.“* Je evidentní, že rozšířený senát důvody nepřípustnosti podrobně uvedl, aniž by uvažoval o později aplikované koncepci subjektivní přípustnosti pro nemožnost dosáhnout příznivějšího výroku.

[31] Třetí senát přitom nemá pochybnosti, že ačkoli rozšířený senát v rozhodnutí ve věci KOPPA opakovaně užil formulace o kasační stížnosti proti „výroku o věci samé“, měl tím na mysli nejen meritorní rozhodnutí o samém základu sporu, ale i jiná rozhodnutí, jimiž se řízení končí a jakými jsou například i rozhodnutí o odmítnutí žaloby či zastavení řízení. Pojem „výroku o věci samé“ byl právě užíván jako protiklad akcesorického výroku rozhodnutí o nákladech řízení.

III.d. K judikatornímu rozporu

[32] Z výše uvedeného je patrné, že usnesení z roku 2012 přineslo koncepci subjektivní nepřípustnosti pro nemožnost dosáhnout příznivějšího výroku a aplikovalo ji na kasační stížnost žalovaného proti výroku o zpětvzetí s tím, že ji shledalo nepřípustnou. Tuto koncepci poté převzaly další senáty v usneseních z roku 2018, zatímco jiné senáty ji neaplikovaly, pravděpodobně v důsledku toho, že ji ani neznaly. Je také nepochybné, že citované rozhodnutí rozšířeného senátu ve věci KOPPA tuto koncepci nepředvíдалo a

Pokračování

naopak přípustnost kasační stížnosti „testovalo“ výhradně s užitím pravidel stanovených výslovně v ustanoveních

§ 102 až §104 soudního řádu správního. Právě o gramatické znění zákona opřel v rozhodnutí

ve věci KOPPA rozšířený senát svůj názor vyjádřený v právní větě, totiž že nepřípustnost dle § 104 odst. 2 s. ř. s. dopadá jen na ty kasační stížnosti, které směřují vylučně proti výroku

o nákladech řízení: „Kasační stížnost je totiž přípustná jen tehdy, je-li podána z důvodů uvedených

v § 103 s. ř. s.; a contrario neopírá-li se o takové důvody, tj. opírá-li se jen o důvody jiné, přípustná není. Jinak řečeno, jsou-li uplatněny v kasační stížnosti jak důvody uvedené v § 103 odst. 1 s. ř. s., tak důvody jiné, zde neuvedené, je kasační stížnost přípustná“ (zvýraznění přidal rozšířený senát).

[33] Jak je uvedeno výše, koncepce subjektivní nepřípustnosti pro nemožnost dosáhnout příznivějšího výroku je pravděpodobně odvozena z civilistického pohledu na přípustnost dovolání, neboť usnesení z roku 2012 odkazuje (mimo jiné) na judikaturu Nejvyššího soudu k této otázce. Civilistická judikatura v tomto ohledu charakterizuje subjektivní nepřípustnost dovolání například takto: „K podání dovolání je (subjektivně) oprávněn pouze ten účastník, v jehož poměrech rozhodnutím odvolacího soudu nastala újma, odstranitelná tím, že dovolací soud toto rozhodnutí zruší“ (podle usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 4. 2005, sp. zn. 32 Odo 480/2005). Nutno však dodat, že ve vztahu k dovolání obsahuje zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“) svébytnou a velice podrobnou úpravu přípustnosti dovolání, která stojí na jiných zásadách, než je koncepce kasační stížnosti obsažená v s. ř. s. Kasační stížnost je obecně přípustná vůči každému pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.), zatímco přípustnost dovolání je podstatně omezenější a obecně jej lze podat jen proti takovému rozhodnutí odvolacího soudu, pokud to zákon připouští (srovnej § 236 až § 239 o. s. ř.). Dále civilistická judikatura vychází z odlišných skutkových základů; v rozhodnutí citovaném v tomto odstavci například Nejvyšší soud rozhodoval o dovolání vedlejšího účastníka řízení na straně žalobkyně proti rozhodnutí, jímž odvolací soud odmítl odvolání vedlejšího účastníka řízení proti rozsudku, ve kterém bylo žalobkyni vyhověno.

[34] Podle třetího senátu je tedy přinejmenším obecnou otázkou, do jaké míry lze tuto civilistickou koncepci subjektivní nepřípustnosti dovolání použít i v řízení před Nejvyšším správním soudem. Třetí senát připouští, že tato zásada by snad mohla být užita například v hypotetické situaci, pokud by žalovaný podal kasační stížnost proti usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby, v jiných situacích však nikoliv.

[35] Avšak i kdyby byl výše uvedený koncept přijatelný v celém rozsahu, aplikace na projednávaný případ je podle třetího senátu problematická. Jak je uvedeno výše, usnesení z roku 2018 spolu s usnesením z roku 2012 předkládají dva argumenty pro nepřípustnost kasační stížnosti žalovaného proti výroku o zastavení řízení: (1) výsledek řízení by pro stěžovatele byl stejný, ať je žaloba odmítnuta či řízení zastaveno, protože by tak jako tak nedošlo k rozhodnutí ve věci samé, a (2) námitka proti výroku o zastavení

řízení je jen „*nutným přívazkem*“, jehož jediným účelem je založit přípustnost kasační stížnosti proti výroku o náhradě nákladů řízení.

[36] Co se týče argumentu sub (1), ten předpokládá, že jediným kritériem, jímž lze poměřovat potenciální újmu stěžovatele (nebo naopak – možnost dosáhnout příznivějšího výroku podle toho, z jaké strany na věc pohlížíme), je, zda je řízení skončeno bez vlastního posouzení předmětu sporu, anebo zda se v řízení pokračuje a věc je meritorně rozhodnuta. Tento předpoklad je však nesprávný. Ostatně už samotné podání kasační stížnosti dokládá, že stěžovateli přinejmenším není subjektivně lhostejné, jakým způsobem je řízení skončeno.

[37] Třetí senát má však za to, že i objektivně je výsledek řízení různý a různá je i potenciální újma pro účastníky řízení podle toho, zda je řízení ukončeno odmítnutím žaloby nebo zastavením řízení. V případě odmítnutí žaloby (dojde-li k němu před prvním jednáním, případně před rozhodnutím ve věci samé, rozhoduje-li soud bez jednání) soud navrhovateli vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek [§ 10 odst. 3, věta poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích (dále jen „*zákon o soudních poplatcích*“), ve spojení s § 10 odst. 5 zákona o soudních poplatcích]. V případě zastavení řízení se za stejných podmínek vrací soudní poplatek snížený o 20 %, nejméně však o 1 000 Kč (§ 10 odst. 3, věta první zákona o soudních poplatcích, ve spojení s § 10 odst. 5 zákona o soudních poplatcích). Další rozdíl je v tom, že v případě odmítnutí žaloby je obecně platné pravidlo, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 3 s. ř. s.). Ačkoli se toto pravidlo v obecné rovině uplatní i u zastavení řízení, v situaci, kdy navrhovatel vezme podaný návrh zpět pro pozdější chování odpůrce nebo je-li řízení zastaveno pro uspokojení navrhovatele, má navrhovatel proti odpůrci právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 3, věta druhá s. ř. s.); tato situace nastala jak ve věci, která je nyní předložena rozšířenému senátu k rozhodnutí, tak i v usneseních z roku 2018. Podle třetího senátu nelze majetkovou újmu projevující se v povinnosti k náhradě nákladů řízení bez další pominout s tím, že kasační stížnost směřující výlučně proti nákladovému výroku je nepřipustná. Z nepřipustnosti nelze bez dalšího dovozovat, že nákladový výrok a jeho důsledky pro žalovaného je nutné prostě ignorovat při posuzování povahy kasační stížnosti proti výroku o zastavení řízení. Takový postup vedl rozhodující senáty k vnitřně rozpornému závěru, že pozice stěžovatele je „*objektivně stejná*“, ať již dojde k odmítnutí žaloby či zastavení řízení, ačkoli přinejmenším ve vztahu k povinnosti k náhradě nákladů řízení a výši vráceného soudního poplatku tato pozice stejná není a rozhodující senáty to také výslovně připustily. Nelze přitom pominout ani další skutečnosti, především to, že uváděné důvody rozhodnutí (žaloba byla podána právem a řízení bylo zastaveno pro pozdější chování žalovaného) by mohly být v krajním případě i podkladem pro podání žaloby na náhradu škody způsobené nesprávným postupem správního orgánu ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., eventuálně škodu na pověsti, která žalovanému jakožto subjektu na pomezí veřejného a soukromého práva vskutku hrozí a kterou sám v kasační stížnosti zmiňuje.

[38] Co se týče argumentu sub (2) v odstavci [35] tohoto usnesení, ten v zásadě míří k tomu, že stěžovatel by mohl „*obcházet*“ § 104 odst. 2 s. ř. s. o nepřipustnosti kasační stížnosti jen proti výroku o nákladech řízení tím, že by – kromě námitek proti výroku o

Pokračování

náhradě nákladů
řízení – pouze „*pro forma*“ napadal i výrok o zastavení řízení. Jinými slovy, rozhodující senáty, které se vydaly cestou sporné koncepce subjektivní nepřípustnosti pro nemožnost dosáhnout příznivějšího výsledku, se snaží „přivřít dveře“ kasačním stížnostem, které v konečném důsledku brojí proti povinnosti stěžovatele k náhradě nákladů řízení a k ničemu jinému.

[39] Třetí senát však poukazuje – stejně jako dříve rozšířený senát ve věci KOPPA – na gramatické vyjádření pravidla dle § 104 odst. 2 s. ř. s., tedy že kasační stížnost směřující jen proti výroku o nákladech řízení je nepřípustná. Je přinejmenším nejednoznačné, zda lze toto ustanovení rozšířit výkladem tak, že kasační stížnost, která z hlediska svého „skutečného“ či „skutečně zamýšleného“ obsahu v konečném důsledku míří proti výroku o nákladech řízení, je také nepřípustná.

[40] Problémem je nakonec i střet zásady dispoziční (a s tím související chráněné autonomie vůle) s uvedenou koncepcí subjektivní nepřípustnosti pro nemožnost dosáhnout příznivějšího výsledku. Je-li stěžovatel „*pánem sporu*“, musí to být právě on, kdo určuje svým výslovným vyjádřením v kasační stížnosti rozsah přezkumu kasačního soudu. Mohlo by být porušením uvedené zásady, pokud by soud mohl jazykové vyjádření stěžovatele relativně volně vykládat, jít za jeho gramatické vyjádření a hledat za zřetelně vyslovenými slovy „skutečné“ úmysly stěžovatele například tak, že bude chápat určitou část kasační stížnosti jen jako „*nutný přívažek*“ účelově přidaný k námitce směřující proti výroku o nákladech řízení. Podle třetího senátu takovou míru diskrece soud nemá, neboť je vázán jazykovým vyjádřením stěžovatele.

[41] Je navíc třeba vzít v úvahu, že se v konečném důsledku jedná o otázku přístupu k soudu - tedy o otázku, která má výrazný ústavní rozměr. Ten se promítá do obou výše uvedených tezí. Předně je třeba respektovat čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, a normy podústavního práva upravující přístup k soudu je proto třeba vykládat v souladu s čl. 4 odst. 4 Listiny tak, aby bylo šetřeno jejich podstaty a smyslu. Tato ustanovení by tedy měla být vykládána tak, aby nedocházelo k nedůvodným restrikcím a v pochybnostech by měl soud vždy inklinovat spíše k tomu, aby přístup k soudu zůstal zachován, což ostatně představovalo až doposud vůdčí linii judikatury Nejvyššího správního soudu k uvedené otázce. Z tohoto hlediska považuje třetí senát za nepřípustné především dodatečné stanovování podmínek přístupu k soudu, které zákon neobsahuje. Totéž pak platí i o zásadě dispoziční, k níž existuje relevantní judikatura Ústavního soudu. Ten k významu dispoziční zásady uvedl, že „[p]ředstavuje specifické promítnutí soukromoprávní autonomie vůle do oblasti civilního procesu. Stranám je dáno, aby svobodně, v souladu se zásadou dispoziční, nakládaly jak řízením, tak i předmětem řízení. Procesní práva, která jsou odvozena ze zásady dispoziční, jsou vyhrazena výlučně nositelům těchto práv formou dispozičních procesních úkonů; z povahy těchto dispozitivních procesních úkonů vyplývá, že nemohou být obsahem právní fikce, tj. nemůže být stanoveno, že někdo vzal návrh zpět, ačkoliv tak neučinil“ (nález Ústavního soudu ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 42/08, dostupný na <https://nalus.usoud.cz>). Ačkoliv

v citovaném nálezu Ústavní soud zaujal kritické stanovisko k tehdejší úpravě insolvenčního zákona, lze citovaný názor přiměřeně vztáhnout i na případnou otázku postupu Nejvyššího správního soudu při hodnocení projevu vůle stěžovatele, tedy že jeho bezrozporné jazykové vyjádření soud musí respektovat.

[42] Rozhodující senáty v usneseních z roku 2018, respektive v usnesení z roku 2012, odůvodnily odmítnutí kasační stížnosti poukazem na § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., a opřely výrok svého rozhodnutí o důvod, že kasační stížnost byla podána osobou k tomu *zjevně neoprávněnou* (vyjde-li třetí senát z jimi uváděného ustanovení zákona). Tento důvod není přiléhavý. Vedle toho, že chybějící oprávnění stěžovatele je opřeno o problematickou analogii s civilistickou judikaturou (viz výše), je podle názoru třetího senátu pochybné i to, že by žalovaný, coby stěžovatel, byl *zjevně* neoprávněn kasační stížnost podat. Právě naopak, přinejmenším *prima facie* je žalovaný jako účastník řízení před krajským (respektive městským) soudem oprávněn podle § 102 s. ř. s. kasační stížnost podat a důvody pro které tak činí v kasační stížnosti plausibilně rozvést.

[43] K tomu je dále nutno dodat, že usnesení z roku 2012 sice odkazuje na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2012, č. j. 3 As 72/2012 – 20, to však konstatovalo zjevnou neoprávněnost k podání kasační stížnosti ve zcela jiné situaci. Jednalo se totiž o kasační stížnost žalovaného proti usnesení krajského soudu, jímž bylo žalobci přiznáno osvobození od soudních poplatků. Pouze v tomto kontextu tehdy třetí senát konstatoval, že takové rozhodnutí „[j]e *svojí povahou rozhodnutím, kterým soud v probíhajícím řízení upravuje výhradně práva a povinnosti žalobce (navrhovatele), vyplývající pro něho ze zákona o soudních poplatcích. Jen tomuto účastníkovi by proto mělo být rozhodnutí soudu také doručováno. Jiným účastníkům řízení se takovýmto rozhodnutím žádná práva nezakládají, nemění ani neruší, rovněž se jim neukládají žádné povinnosti.*“ Není proto přiléhavé tyto úvahy aplikovat na projednávanou věc či na věci posuzované v usneseních z roku 2018 (respektive v usnesení z roku 2012); tato usnesení se totiž týkala kasační stížnosti proti rozhodnutí, které se přímo dotýká právního postavení stěžovatele jako žalovaného, a tím pádem také jemu byla tato rozhodnutí doručována.

IIIe. Závěr

[44] Lze tak shrnout, že třetí senát považuje za mimořádně sporné, zda lze ve správním soudnictví použít koncepci subjektivní přípustnosti kasační stížnosti pro nemožnost dosáhnout příznivějšího výroku, jak je vyjádřena v usnesení z roku 2012 a jak byla následována v usneseních z roku 2018. I pro případ, že by rozšířený senát tuto koncepci v obecné rovině aproboval, má však třetí senát za to, že tuto koncepci nelze aplikovat na projednávanou věc.

[45] Vzhledem k tomu, že třetí senát zaznamenal dlouhodobé rozpory v judikatuře Nejvyššího správního soudu k rozhodné právní otázce, postoupil věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. k rozhodnutí rozšířenému senátu. Právní názor na otázku přípustnosti kasační stížnosti žalovaného proti výroku rozhodnutí krajského soudu o zastavení řízení přitom

Pokračování

bude mít zásadní vliv
na rozhodnutí ve věci.

Poučení: Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné
(§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: Josef Baxa, Filip Dienstbier, Zdeněk Kühn, Petr Mikeš, Barbara Pořízková, Aleš Roztočil, Karel Šimka. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

V téže lhůtě mohou účastníci rovněž podat svá vyjádření k právní otázce předkládané rozšířenému senátu.

V Brně dne 30. dubna 2019

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu