

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy senátu Josefa Baxy, soudců Filipa Dienstbiera, Zdeňka Kühna, Petra Mikeše, Aleše Roztočila, Karla Šimky a soudkyně Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: **MUDr. H. J.** zastoupené Mgr. Miroslavem Němcem, advokátem, se sídlem Borská 588/13, Plzeň, proti žalovanému: **Finanční arbit**, se sídlem Legerova 1581/69, Praha 1, na ochranu proti nečinnosti žalovaného, 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 :

I. Kasační stížnost se odmítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Žalovaný brojí kasační stížností proti usnesení Městského soudu v Praze uvedenému v záhlaví. Tímto rozhodnutím soud zastavil řízení o žalobě proti nečinnosti žalovaného (výrok I), uložil žalovanému nahradit žalobkyni náklady řízení ve výši 13.342 Kč (výrok II) a vrátil jí část zaplaceného soudního poplatku ve výši 1.000 Kč (výrok III). Usnesení bylo odůvodněno zpětvzetím žaloby pro pozdější chování žalovaného po podání žaloby.

[2] Žalovaný především vyjadřuje přesvědčení o přípustnosti své kasační stížnosti, a to i při vědomí závěrů usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2018, č. j. 9 Afs 275/2017-73, kterým bylo v obdobné věci rozhodnuto o odmítnutí jeho kasační stížnosti pro nepřípustnost. S důvody uvedenými v odkazovaném usnesení jednak polemizuje, jednak tvrdí naplnění podmínek subjektivní přípustnosti své kasační stížnosti. Napadeným usnesením mu vznikla majetková i nemajetková újma. Městský soud poškodil stěžovatelovo jméno tím, že dovedl jeho nečinnost a napadeným usnesením založil nebezpečnou praxi: jakémukoliv navrhovateli v řízení před stěžovatelem postačí před uplynutím lhůty k vydání rozhodnutí podat žalobu na ochranu proti jeho nečinnosti, stěžovatel – když rozhodne dříve než správní soud a navrhovatel jako žalobce vezme

žalobu zpět – bude za svůj zákonný postup sankcionován povinností k náhradě nákladů řízení.

[3] 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 nepřipustnou dle § 46 písm. b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (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 č. 229/2002 Sb., 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.

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

[5] 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.

[6] Žalobkyně s kasační stížností nesouhlasila a ztotožnila se se závěry městského soudu. Odmítla námitku, 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 neodpovídající stavu věci. Navrhla, aby NSS kasační stížnost zamítl a přiznal jí proti stěžovateli náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

II. Postoupení věci rozšířenému senátu

[7] Třetí (předkládající) senát Nejvyššího správního soudu postoupil věc rozšířenému senátu podle § 17 s. ř. s. Shledal totiž rozpor v dosavadní judikatuře NSS v otázce přípustnosti kasační stížnosti, jíž se stěžovatel domáhá zrušení usnesení krajského soudu o zastavení řízení a současně namítá, že žaloba měla být odmítnuta.

[8] První judikaturní linii tvoří věci blízké „příbuzné“ s nyní projednávanou věcí, zejména usnesení Nejvyššího správního soudu 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 byla žalovanému (kterým byl ve všech případech nynější stěžovatel – finanční arbitr) 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 NSS kasační stížnost odmítl pro nepřipustnost z důvodů naznačených níže.

[9] Usnesení z roku 2018 stojí na totožných důvodech, které 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. Nejvyšší správní soud odkázal na § 102 s. ř. s. a konstatoval splnění podmínek objektivní přípustnosti kasační stížnosti. Poté uvedl, že jen zčásti jsou splněny také podmínky subjektivní přípustnosti, neboť kasační stížnost podal stěžovatel, který byl účastníkem řízení o žalobě. K tomu citoval usnesení ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 Ans 17/2012-33, jímž 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 soud uvedl, že „[s]ubjektivní přípustnost kasační stížnosti se však nevychýlí 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 nejpříznivějšího 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).“

[10] V návaznosti na to Nejvyšší správní soud dovodil, že kasační stížnost stěžovatele, který napadá usnesení městského soudu o zastavení řízení z důvodu zpětvzetí žaloby, nesplňuje podmínku subjektivní přípustnosti opravného prostředku. Předkládající senát nazývá tuto koncepci dále jen jako „koncepti subjektivní nepřipustnosti pro nemožnost dosáhnout příznivějšího výroku“.

[11] Soud v usneseních z roku 2018 zdůraznil (shodně s usnesením z roku 2012), že stěžovatel se nedomáhá toho, aby po případném zrušujícím rozhodnutí kasačního 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 dojmem „*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.

[12] Soud dovodil, že jediná újma, která byla stěžovateli napadeným usnesením způsobena, pokud jde o výroky tohoto usnesení, pramenila z výroku o náhradě 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].

[13] Soud uzavřel, 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.“

[14] Vzhledem k tomu, že kasační stížnost stěžovatele proti výroku o zastavení řízení je nepřípustná, NSS odmítl kasační stížnost i v části týkající se náhrady nákladů řízení o žalobě (výrok II. a III. napadeného usnesení městského soudu) podle § 104 odst. 2, ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) 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 ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 Afs 1/2007- 64, č. 2116/2010 Sb. NSS, bod 31 (dále jen „*rozhodnutí ve věci KOPPA*“)].

[15] Odlišnou rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu spatřuje předkládající senát ve skupině rozhodnutí, z nichž některá předcházejí usnesení z roku 2012.

[16] Například v rozsudku ze dne 19. 1. 2011, č. j. 3 Ans 37/2010-122, NSS rozhodoval o kasační stížnosti žalovaného (Českého telekomunikačního úřadu) proti usnesení městského soudu, jímž bylo zastaveno řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti pro

zpětvzetí žaloby. Soud tehdy konstatoval, že kasační stížnost je přípustná, věcně ji projednal a zamítl ji jako nedůvodnou.

[17] Shodně pak i v dalším rozsudku ze dne 21. 12. 2017, č. j. 3 As 43/2016-36, soud 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 soud kasační stížnost proti výroku I. (o zastavení řízení) zamítl, avšak zrušil napadené usnesení ve výroku II. (o náhradě nákladů řízení).

[18] V obou uvedených rozsudcích byla tedy kasační stížnost shledána přípustnou a byla posouzena věcně. Tato rozhodnutí však nejsou ojedinělá. Shodně soud 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 v rozsudku ze dne 25. 6. 2008, č. j. 1 Ans 4/2008-62. V současnosti tímto způsobem postupoval například také v rozsudku ze dne 31. 10. 2018, č. j. 9 As 335/2018-83.

[19] Je pravdou, že posledně uvedená rozhodnutí 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). Ani novější rozhodnutí tedy výslovně nepolemizují s koncepcí subjektivní nepřipustnosti kasační stížnosti pro nemožnost dosáhnout příznivějšího výroku.

[20] Výše popsany judikaturní rozpor nebyl podle předkládajícího senátu vyřešen ani usnesením rozšířeného senátu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 5 Afs 91/2012-41, č. 3321/2016 Sb. NSS. Podle něj „[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. nepřipustná.“ 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. Podle předkládajícího senátu však ani jedna z těchto hypotéz není v nyní projednávané věci naplněna. Jednak, stěžovatele nelze označit za „procesně úspěšného“, nebylo-li soudem rozhodnuto ve věci samé, jednak se stěžovatel výslovně domáhá jiného výroku rozhodnutí krajského soudu. Nadto, poukazuje předkládací senát, ačkoli se právní věta usnesení rozšířeného senátu dotýká obecně příbuzné problematiky (přípustnosti kasační stížnosti), jeho nosné rozhodovací důvody pojednávají o zcela jiné problematice, 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.

[21] Předkládající senát má pro posuzovanou věc naopak za relevantní starší rozhodnutí rozšířeného senátu ve věci *KOPPA*. Ani to se sice nezabývalo spornou koncepcí subjektivní nepřipustnosti kasační stížnosti pro nemožnost dosáhnout příznivějšího výroku, protože ta vznikla až později. Nicméně, při posuzování přípustnosti kasační

stížnosti proti nákladům řízení konstatoval rozšířený senát, jaké konkrétní kroky musí soud učinit pro zjištění její přípustnosti. Tyto kroky jsou podrobně popsány v odstavcích 23 až 25 uvedeného usnesení 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 předkládacím senátem).

[22] Rozšířený senát 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. Podle předkládajícího senátu, výrazem „výrok ve věci samé“ měl rozšířený senát v rozhodnutí ve věci KOPPA 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 užíván jako protiklad akcesorického výroku rozhodnutí o nákladech řízení.

[23] Ve výše popsaném judikатурním rozporu se předkládající senát staví proti koncepci subjektivní nepřípustnosti kasační stížnosti pro nemožnost dosáhnout příznivějšího výsledku, tedy proti judikатурní linii usnesení z roku 2018. Tato, podle předkládajícího senátu civilistická, koncepce nemá pro řízení ve správním soudnictví zákonnou oporu.

[24] Zvláště je pak podle něj problematická její aplikace na projednávaný případ. Usnesení z roku 2018 spolu s usnesením z roku 2012 uvádějí 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. Předkládající senát obšírně argumentuje, proč má oba uvedené argumenty za chybné. Stručně shrnuto: Ad (1) výsledek řízení je různý, a to jak subjektivně (o tom svědčí podaná kasační stížnost), tak objektivně (různé výroky rozhodnutí i potenciální újma pro účastníky řízení podle toho, zda je řízení ukončeno odmítnutím žaloby nebo zastavením řízení. Ad (2) proti snaze „přivřít dveře“ kasačním

stížnostem, které v konečném důsledku brojí proti povinnosti stěžovatele k náhradě nákladů řízení a k ničemu jinému, stojí gramatické vyjádření pravidla dle § 104 odst. 2 s. ř. s., k němuž se přiklonil i rozšířený senát ve věci *KOPPA*. 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 nepřipustná.

[25] Koncepce subjektivní nepřipustnosti pro nemožnost dosáhnout příznivějšího výsledku je v rozporu i s dispoziční zásadou, ovládající soudní řízení správním, a v konečném důsledku se jedná o otázku přístupu k soudu - tedy o otázku, která má výrazný ústavní rozměr. 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 nepřipustné 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“ (náleze Ústavního soudu ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 42/08).

[26] Závěrem předkládající senát poukazuje na to, že soud v usneseních z roku 2018, respektive v usnesení z roku 2012, odůvodnil odmítnutí kasační stížnosti poukazem na § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., a opřel tak výrok svého rozhodnutí o důvod, že kasační stížnost byla podána osobou k tomu *zjevně neoprávněnou*. Podle předkládajícího senátu je však pochybné, že by žalovaný 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. Odlišná situace je u rozhodnutí o procesních právech či povinnostech jen některých účastníků, judikатурní závěry z těchto případů však nemohou být podkladem pro nyní projednávanou věc.

[27] Předkládající senát tak má za sporné, zda lze ve správním soudnictví použít koncepci subjektivní připustnosti kasační stížnosti pro nemožnost dosáhnout příznivějšího výroku. 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 případy usnesení z roku 2018, k nimž náleží i nyní projednávaná věc.

III. Posouzení věci rozšířeným senátem

III.1. Pravomoc rozšířeného senátu

[28] Podle § 17 odst. 1 s. ř. s., dospěl-li senát NSS při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí NSS, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

[29] V nynější věci předkládající senát jednak poukazuje na rozpor ve stávající judikatuře Nejvyššího správního soudu, jednak formuloval právní názor odlišný od názoru vyjádřeného v zevrubně popsané judikатурní linii, kterou označuje jako usnesení z roku 2018. V nyní projednávané věci přitom jde o obdobnou situaci, jako v případech řešených usneseními z roku 2018.

[30] Pravomoc rozšířeného senátu je proto dána.

[31] Na tom nic nemění skutečnost, že přinejmenším některá rozhodnutí, na něž předkládající senát poukazuje jako na rozporná s judikатурní linií usnesení z roku 2018, v takovém rozporu nutně nejsou, alespoň při znění sporné právní otázky, jak ji formuloval předkládající senát: *Je přípustná kasační stížnost žalovaného proti usnesení krajského soudu o zastavení řízení pro zpětvetí žaloby, jestliže se v kasační stížnosti žalovaný domáhá jiného výroku krajského soudu (odmítnutí žaloby)?* Ve věcech sp. zn. 3 Ans 37/2010 a 9 As 335/2018 se žalovaní ve svých kasačních stížnostech proti usnesením, jimiž krajské soudy zastavily řízení o jejich žalobách, domáhali, přinejmenším alternativně, zamítnutí těchto žalob. Ve věci sp. zn. 1 Ans 4/2008 pak stěžovatel namítal nezákonnost zastavení řízení, aniž by tvrdil (resp. aniž by z jeho argumentace bylo zřejmé), jak má být ve věci rozhodnuto. Navíc v situaci, kdy soud zastavil řízení pro uspokojení navrhovatele (§ 62 s. ř. s.).

III.2. Právní názor rozšířeného senátu

[32] Podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. soud usnesením odmítne podaný návrh, jestliže *byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou*, podle písm. d), *pokud je podle tohoto zákona nepřipustný*. To platí, podle § 120 s. ř. s., přiměřeně i v řízení o kasační stížnosti.

[33] Podle § 102 s. ř. s., *kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, jímž se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení takového rozhodnutí. Kasační stížnost je přípustná proti každému takovému rozhodnutí, není-li dále uvedeno jinak.*

[34] Důvody nepřipustnosti stanoví soudní řád správní v § 104:

(1) *Kasační stížnost ve věcech volebních je nepřipustná.*

(2) *Kasační stížnost, která směřuje jen proti výroku o nákladech řízení nebo proti důvodům rozhodnutí soudu, je nepřipustná.*

(3) *Kasační stížnost je dále nepřipustná proti rozhodnutí,*

a) jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu,

b) jímž se pouze upravuje vedení řízení, nebo

c) které je podle své povahy dočasné.

(4) Kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.

III. 2. a) Nepřípustnost vs. subjektivní nepřípustnost

[35] Základním argumentem předkládajícího senátu, jímž rozporuje koncepci tzv. subjektivní nepřípustnosti kasační stížnosti aplikovanou v judikатурní linii usnesení z roku 2012 a 2018, je absence zákonného podkladu pro takový přístup. Subjektivní nepřípustnost totiž nespadá pod žádný ze soudním řádem správním taxativně stanovených důvodů nepřípustnosti kasační stížnosti.

[36] To je sice pravda, není to však pro posouzení sporné právní otázky podstatné.

[37] Jak je totiž zřejmé již z (předkládajícím senátem citovaného) usnesení z roku 2012 a na něj navazujících usnesení z roku 2018, koncept tzv. subjektivní nepřípustnosti kasační stížnosti žalovaného správního orgánu proti usnesení krajského soudu, jímž se končí soudní řízení správní (procesně, bez rozhodnutí ve věci samé), není postaven na tom, že by se jednalo o nepřípustný úkon ve smyslu § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., konkrétně nepřípustnou kasační stížnost podle § 104 s. ř. s.

[38] Proto také nelze usnesení z roku 2012 a 2018 považovat za rozporná s usnesením rozšířeného senátu ve věci *KOPPA*, jak to činí předkládající senát.

[39] Navzdory užití pojmu „nepřípustnost“ bylo totiž důvodem odmítání kasačních stížností v usneseních z roku 2012 a 2018 to, že byly podány osobou k tomu (zjevně) neoprávněnou ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Na tuto skutečnost ostatně i předkládající senát sám upozorňuje.

[40] V tomto ohledu vycházejí usnesení z roku 2012 a 2018 z dlouhodobé a jednotné rozhodovací praxe Nejvyššího soudu k otázce subjektivní přípustnosti dovolání v občanském soudním řízení.

[41] Nejvyšší soud např. již v usnesení ze dne 30. 10. 1997, sp. zn. 2 Cdon 1363/96, odlišil od posuzování (objektivní) přípustnosti dovolání potřebu „určení subjektu, který je v daném případě oprávněn - ve smyslu § 243b odst. 4, § 218 odst. 1 písm. b) - dovolání, jež je objektivně přípustné, podat“. Tu označil jako subjektivní přípustnost. Za hledisko této subjektivní přípustnosti pak označil „stav procesní újmy“, jež konečným výsledkem sporu nastala v osobě určitého účastníka. Tato újma se logicky vztahuje k očekáváním, jež jeden účastník spojuje se svým návrhem, to jest s tím, že mu bude (zcela) vyhověno, a druhý naopak s tím, že návrhem hrozící důsledky budou v řízení odvráceny, tedy - typicky - s tím, že návrh bude (rovněž zcela) zamítnut. Obecněji řečeno, procesní újma se projevuje v poměření nejpriznivějšího výsledku, který odvolací soud pro účastníka mohl založit svým rozhodnutím, a výsledku, který svým rozhodnutím skutečně založil. Z povahy dovolání jakožto opravného prostředku plyne, že oprávnění je podat (subjektivní přípustnost) svědčí účastníku, v jehož neprospěch toto poměření vyznívá, je-li způsobená újma na základě dovolání odstranitelná tím, že dovolací soud

napadené rozhodnutí zruší.“ (uveřejněno v časopise Soudní judikatura, č. 3, ročník 1998, pod č. 28). Na toto usnesení pak navázala řada dalších rozhodnutí Nejvyššího soudu, např. usnesení ze dne 29. 7. 1999, sp. zn. 20 Cdo 1760/98, ze dne 30. 8. 2000, sp. zn. 2 Cdon 1648/97, uveřejněné v časopise Soudní judikatura č. 12/2000, pod číslem 138, ze dne 30. 6. 2004, sp. zn. 29 Odo 198/2003, či důvody rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 26. 10. 2005, sp. zn. 29 Odo 327/2004, č. 45/2006 Sb. NS.

[42] Jedná se tedy o ustálenou rozhodovací praxi vrcholného soudu v civilním řízení, která obstála i při přezkumu z hlediska souladu s ústavněprávními požadavky (např. usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 4. 2004, sp. zn. I. ÚS 649/03, nebo ze dne 3. 12. 2012, sp. zn. I. ÚS 3681/12). Tuto inspiraci ostatně výslovně „přiznává“ již usnesení z roku 2012.

III. 2. b) Korekce argumentace NSS – srovnávací hledisko při posuzování „újm“

[43] V zájmu komplexnosti zodpovězení předložené otázky musí rozšířený senát částečně korigovat argumentaci obsaženou v usnesení 2012 a v usneseních 2018, pokud jde o srovnávací hledisko napadeného výroku. V usnesení z roku 2012 totiž NSS na jednu stranu odkázal na judikaturu Nejvyššího soudu, podle níž hledisko přípustnosti dovolání spočívá „v poměření nejpříznivějšího výsledku, který odvolací soud pro účastníka mohl založit svým rozhodnutím, a výsledku, který svým rozhodnutím skutečně založil“, při vlastním posouzení tehdy rozhodované věci však porovnal skutečný výsledek s tím, jehož se stěžovatel dovolával v kasační stížnosti. Tedy nikoliv s nejpříznivějším možným výsledkem. Táž metodická chyba se objevila i ve všech usneseních z roku 2018 a pro předkládající senát byla zřejmě důvodem pro konkrétní formulaci předložené otázky.

[44] Jak ale plyne z výše uvedeného, pro posouzení oprávněnosti stěžovatele podat kasační stížnost není podstatné, jakého výsledku řízení před krajským soudem se dovolává (pokud vůbec), ale jaký výsledek je pro něj objektivně nejpříznivější. Právě z tohoto důvodu rozšířený senát připustil možnost rozpornosti napadané judikaturní linie usnesení z roku 2012 a 2018 s rozhodnutími uvedenými v bodě [31].

III. 2. c) Aplikovatelnost konceptu subjektivní nepřípustnosti v soudním řízení správním

[45] Rozšířený senát nesdílí názor předkládajícího senátu o nepřenositelnosti rozhodovací praxe civilních soudů do soudního řízení správního, a to z následujících důvodů:

[46] Především, zákonná úprava odmítnutí kasační stížnosti, je-li podána neoprávněnou osobou (k požadavku zjevnosti viz dále) podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. postupem dle § 120 s. ř. s. je shodná s právní úpravou, na jejímž základě Nejvyšší soud odmítá „subjektivně nepřípustná“ dovolání: podle § 243c odst. 3 o. s. ř. platí v řízení u dovolacího soudu mj. § 218b písm. b) o. s. ř., podle nějž odvolací soud odmítne odvolání, které *bylo podáno někým, kdo k odvolání není oprávněn*.

[47] Důvodem nepřenositelnosti nemůže být ani povaha kasační stížnosti. I dovolání v civilním řízení soudním je mimořádným opravným prostředkem, o němž rozhoduje nejvyšší instance civilního soudnictví, jejímž primárním úkolem je sjednocování výkladu práva.

[48] Ostatně, rozšířený senát se k aplikovatelnosti civilistického konceptu subjektivní nepřipustnosti mimořádného opravného prostředku (dovolání, resp. kasační stížnosti) již jednou přihlásil. V usnesení ze dne 1. 7. 2015, č. j. 5 Afs 91/2012-41, jím argumentoval na podporu závěru, že *„kasační stížnost podaná účastníkem řízení, který byl v řízení před krajským soudem úspěšný a který nenamítá, že krajský soud měl výrokem ve věci rozhodnout jinak, je podle § 104 odst. 2 s. ř. s. nepřipustná“*. Jakkoliv podstata tehdy posuzované věci, její právní kvalifikace a nakonec i nosné důvody rozhodnutí byly odlišné, rozšířený senát již tehdy akceptoval, že možnost jednotlivých účastníků řízení domáhat se kasační stížností přezkumu rozhodnutí krajského soudu je rozdílná v závislosti na výsledku tohoto řízení.

[49] Na výše uvedeném nic nemění skutečnost, která jinak podstatně odlišuje řízení před správními soudy od řízení civilního, přesněji významně odlišuje postavení žalovaného v obou těchto řízeních. V soudním řízení správním je žalovaným správní orgán, který byl v dané věci vykonavatelem veřejné moci. Z tohoto důvodu nehájí v řízení před správním soudem svá (subjektivní) práva, jeho úkolem je obhájit zde zákonnost žalobou napadeného aktu (případně, jako v nyní posuzované věci, obhájit, že nebyl nečinný). I správní orgán jako účastník řízení před krajským soudem však mohl utrpět újmu, o níž hovoří civilní judikatura. I u takového žalovaného pak lze poměřit nejpriznivější výsledek, který pro něj krajský soud mohl založit svým rozhodnutím, s výsledkem, který svým rozhodnutím skutečně založil.

[50] Taková újma typicky nevzniká v případech procesních rozhodnutí krajského soudu, vztahujících se výlučně k právům (zpravidla procesnímu postavení) jiného účastníka řízení (žalobce, osoby zúčastněné na řízení). I pokud je kasační stížnost proti takovému rozhodnutí krajského soudu (objektivně) přípustná (např. usnesení o ustanovení zástupce nebo osvobození od soudních poplatků), může ji podat jen ten z účastníků řízení, jemuž je takové rozhodnutí způsobilé zasáhnout do jeho právního postavení. Ostatních účastníků se takové rozhodnutí týká jen zprostředkovaně (např. tím, že řízení bude díky osvobození od soudních poplatků či ustanovení zástupce vůbec pokračovat, zatímco bez něj by skončilo procesně – a zpravidla dříve).

III. 2 d) Aplikovatelnost subjektivní nepřipustnosti kasační stížnosti v případě zastavení řízení

[51] Relevantní újmu však nelze shledat ani v případě, kdy žaloba sice není zamítnuta (pro žalovaného obecně nejpriznivější možný výsledek každého soudního sporu), ale soudní řízení je skončeno jinak, aniž by žalobě bylo, byť jen z malé části vyhověno. Takovými rozhodnutími jsou v soudním řízení správním typicky usnesení o odmítnutí žaloby nebo o zastavení řízení. Stejně jako v případě rozhodování soudů v občanském soudním řízení (viz právě věc sp. zn. 2 Cdon 1363/96), nelze ani v soudním řízení správním nalézt žádný právně relevantní rozdíl mezi výsledkem pro žalovaného ideálním a dosaženým. Morální satisfakce typu „udělali jste to dobře“ v odůvodnění zamítavého rozsudku takový rozdíl netvoří.

[52] Pomine-li rozšířený senát možnost úspěchu v části žalobního nároku, lze ve vztahu k rozhodnutí krajského soudu, jímž se řízení končí, rozlišit z pohledu žalovaného v zásadě jen dvě právně rozdílné situace: žalobě (a) bude vyhověno, nebo (b) nikoliv.

[53] Bude-li žalobě vyhověno, v závislosti na žalobním typu to vyvolá určité právní účinky ve sféře žalovaného správního orgánu. Jeho rozhodnutí či opatření obecné povahy bude zrušeno (§ 78 odst. 1, resp. § 101d odst. 2 s. ř. s.), bude mu nařízeno vydat rozhodnutí ve věci nebo osvědčení (§ 81 odst. 2 s. ř. s.) anebo bude vyslovena nezákonnost zásahu, případně uloženo zdržet se jeho pokračování a obnovení stavu před zásahem (§ 87 odst. 2 s. ř. s.). V každém případě bude muset správní orgán nějak následně konat, a to vázán jednak výrokem, jednak závazným právním názorem soudu. Výjimka v podobě čistě deklaratorního výroku o nezákonnosti zásahu, pokynu či donucení správního orgánu svědčí spíše o specifičnosti tohoto žalobního (sub)typu, než že by zpochybňovala výše uvedené.

[54] Oproti tomu, nevyhoví-li soud žalobě – ať již z důvodů procesních nebo meritorních, z pohledu žalovaného správního orgánu se z právního hlediska neděje nic. A to bez ohledu na to, jak přesně takové řízení skončilo. Jistou, zcela specifickou výjimku by mohlo představovat zastavení řízení z důvodu uspokojení navrhovatele [§ 47 písm. b) s. ř. s.], které by mohlo mít s ohledem na § 62 odst. 5 s. ř. s. účinky mimo jiné i na rozhodovací či jinou činnost žalovaného správního orgánu.

[55] Relevantní újmu je totiž v každém případě nutno posuzovat ve vztahu k věci samé. Újma tedy nemůže spočívat např. jen v prodloužení řízení (viz výše), ale ani, jak poukazuje stěžovatel a předkládající senát, v rozhodnutí o nákladech řízení. Takové rozhodnutí je akcesorickým výrokem soudu, který nelze napadnout samostatnou kasační stížností (§ 104 odst. 2 s. ř. s.). Rozšířený senát sice (v již citované věci *KOPPA*) přisvědčil přípustnosti kasační námitky proti výroku rozhodnutí krajského soudu např. o náhradě nákladů řízení, podanou souběžně s alespoň jednou kasační námitkou směřující proti rozhodnutí v meritu věci, přípustnost napadení výroku o nákladech řízení však podmínil přípustností alespoň jedné meritorní námitky.

[56] Nelze-li připustit přezkum rozhodnutí krajského soudu o nákladech řízení bez přípustné kasační námitky proti výroku v meritu věci, není ani možné uznat tvrzenou újmu plynoucí z výroku o nákladech řízení jako relevantní újmu pro posouzení přípustnosti kasační stížnosti jako takové.

III. 2. e) *Osoba zjevně neoprávněná*

[57] Nelze přehlížet, že § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. vyžaduje [na rozdíl od § 218 písm. b) o. s. ř.] pro odmítnutí návrhu jeho podání *osobou k tomu zjevně neoprávněnou*. Předkládající senát má za to, že za takovou osobu nelze v případě, že takovým návrhem je kasační stížnost, považovat žádného účastníka řízení, z nějž vzešlo napadené rozhodnutí krajského soudu, ani osobu zúčastněnou na takovém řízení, neboť ty k podání kasační stížnosti výslovně opravňuje § 102 s. ř. s.

[58] Rozšířený senát tento názor nesdílí.

[59] Pro případné odmítnutí podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. je podstatné, zda lze závěr o neoprávněnosti stěžovatele učinit již ze samotného (úplného) návrhu, v posuzované věci kasační stížnosti, bez zevrubného zkoumání soudního či dokonce správního spisu.

Neoprávněnost žalovaného správního orgánu brojit kasační stížností např. proti usnesení krajského soudu o zastavení soudního řízení ve smyslu výše uvedených závěrů je pak zjevná dostatečně a okamžitě. Dokonce může být zjevnější než v případě stěžovatele, který o sobě tvrdí, že byl (měl být) osobou zúčastněnou na řízení, ale krajský soud s ním takto nejednal.

IV. Závěr a uplatnění na nyní posuzovanou věc

[60] **Žalovaný správní orgán je osobou zjevně neoprávněnou k podání kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu o zastavení řízení podle § 47 písm. a) s. ř. s.; taková kasační stížnost musí být odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. c) za použití § 120 s. ř. s.**

[61] V nyní projednávané věci stěžovatel (žalovaný správní orgán) brojí kasační stížností proti usnesení městského soudu o zastavení řízení pro zpětvzetí žaloby. Byť vyjadřuje nesouhlas i s výrokem o zastavení řízení, veškeré důsledky, které napadenému usnesení přičítá, pramení výhradně z výroku, jímž soud žalobci přiznal náhradu nákladů řízení.

[62] Na tuto věc plně dopadají výše uvedené závěry o subjektivní nepřipustnosti kasační stížnosti, je-li zjevné, že řízení o žalobě nemůže pro stěžovatele skončit příznivěji, a to ani v případě úspěšnosti kasační stížnosti. Pro posouzení příznivosti přitom není rozhodná otázka náhrady nákladů řízení. Proto je namíste kasační stížnost odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. postupem podle § 120 s. ř. s.

[63] Protože je z těchto důvodů vyloučeno posuzování jakýchkoliv jiných otázek, učinil tak rozšířený senát, v souladu s § 71 odst. 2 písm. a) Jednacího řádu NSS, sám.

[64] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti soud rozhodl podle § 60 odst. 3 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s., neboť žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li kasační stížnost odmítnuta.

P o u č e n í: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. března 2020

Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu