

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudce Tomáše Langáška a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci navrhovatele: **JUDr. O. D., Ph.D., LL.M.**, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, sídlem Palackého nám. 4, Praha 2, zastoupeného JUDr. Jiřím Kindlem, M.Jur., Ph.D., advokátem, sídlem Křižovnické nám. 193/2, Praha 1, týkající se návrhu na zrušení opatření obecné povahy ze dne 23. 3. 2020, č. j. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN, ze dne 26. 3. 2020, č. j. MZDR 13361/2020-1/MIN/KAN, ze dne 15. 4. 2020, č. j. MZDR 16195/2020-1/MIN/KAN, a ze dne 17. 4. 2020, č. j. MZDR 16193/2020-2/MIN/KAN, v řízení o kasační stížnosti Mgr. V. Z., Ph.D., zastoupené Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem, sídlem Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 24. 3. 2021, č. j. 14 A 41/2020 - 240,

t a k t o :

Věc se postupuje rozšířenému senátu.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020, č. j. 14 A 41/2020 - 111, byla zrušena mimořádná opatření odpůrce ze dne 23. 3. 2020, č. j. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN, ze dne 26. 3. 2020, č. j. MZDR 13361/2020-1/MIN/KAN, ze dne 15. 4. 2020, č. j. MZDR 16195/2020-1/MIN/KAN, ze dne 17. 4. 2020, č. j. MZDR 16193/2020-2/MIN/KAN (výroky I až IV) a byl odmítnut návrh ve vztahu k mimořádným opatřením odpůrce ze dne 23. 3. 2020, č. j. MZDR 12746/2020-1/MIN/KAN, a ze dne 15. 4. 2020, č. j. MZDR 16193/2020-1/MIN/KAN (výrok V); současně rozhodl městský soud též o nákladech řízení (výrok VI).

[2] Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 26. 2. 2021, č. j. 6 As 114/2020 - 63, rozhodl, že výroky I, II, III, IV a závislý výrok VI uvedeného rozsudku městského soudu se zrušují a věc se v tomto rozsahu vrací městskému soudu k dalšímu řízení.

[3] Po vrácení věci Nejvyšším správním soudem tedy zůstala předmětem přezkumu mimořádná opatření odpůrce ze dne 23. 3. 2020, č. j. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN,

ze dne 26. 3. 2020, č. j. MZDR 13361/2020-1/MIN/KAN, ze dne 15. 4. 2020, č. j. MZDR 16195/2020-1/MIN/KAN, ze dne 17. 4. 2020, č. j. MZDR 16193/2020-2/MIN/KAN.

[4] V dalším řízení před městským soudem požádala podáním ze dne 22. 3. 2021 Mgr. V. Z. (dále jen „stěžovatelka“) o přiznání postavení osoby zúčastněné na řízení. Městský soud stěžovatelce přípisem ze dne 24. 3. 2021 sdělil, že nevyhovuje její žádosti o přiznání postavení osoby zúčastněné na řízení. Tento svůj postup odůvodnil mj. hospodárností řízení za dané procesní situace, když návrh na zahájení řízení musel tak jako tak odmítnout.

[5] Ve svém konečném rozhodnutí totiž městský soud vyšel z toho, že nelze meritorně rozhodovat o návrhu na zrušení takového opatření obecné povahy, které bylo v mezidobí zrušeno, a to ani tehdy, pokud ke dni podání návrhu takové opatření obecné povahy existovalo a k jeho zániku (zrušení) došlo až v průběhu řízení před soudem. Pokud bylo opatření obecné povahy zrušeno, neexistuje předmět řízení, o němž by soud mohl rozhodnout, a návrh směřující proti takovému opatření je tak nutno odmítnout z důvodu neodstranitelného nedostatku podmínky řízení [§ 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále také jen „s. ř. s.“)].

[6] Městský soud zjistil, že všechna návrhem napadená opatření obecné povahy byla v průběhu řízení zrušena, a to bez náhrady. Neexistovala totiž ani „navazující“ mimořádná opatření odpůrce, ve vztahu k nimž by za podmínek formulovaných judikaturou Nejvyššího správního soudu mohlo soudní řízení pokračovat.

[7] Městský soud proto návrh na zrušení mimořádných opatření odmítl.

II. Obsah kasační stížnosti

[8] Proti usnesení o odmítnutí návrhu podala stěžovatelka kasační stížnost, v níž namítla nezákonnost usnesení zejména z toho důvodu, že s ní nebylo jednáno jako s osobou zúčastněnou na řízení, přestože se o toto své postavení přihlásila. Soud tak nezohlednil argumenty, které stěžovatelka uplatnila zejména ve vztahu k nicotnosti napadených mimořádných opatření, a nevypořádal se s nimi. Stěžovatelka v kasační stížnosti uvedla, že doložila zvláštní právní zájem na tom, aby s ní bylo jako s osobou zúčastněnou na řízení jednáno, neboť v dané věci uplatnila nárok na náhradu nemajetkové újmy podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

[9] Navrhovatel se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[10] Odpůrce se ve svém vyjádření ztotožnil s postupem městského soudu. Městský soud podle odpůrce nemohl postupovat jinak, než návrh odmítnout, a nebylo by tedy smysluplné ani hospodárné předtím činit zbytečné procesní úkony ve vztahu k (potenciálním) osobám zúčastněným na řízení. Otázka účasti stěžovatelky na řízení nemohla mít na průběh a samotný výsledek řízení o zrušení mimořádných opatření žádný vliv. Případné uplatnění práv osoby zúčastněné na řízení nemohlo tento výsledek zvrátit. Vydání či nevydání napadeného usnesení se nadto nemohlo žádným způsobem dotýkat práv stěžovatelky, a tedy nebyly splněny ani materiální podmínky dle § 34 s. ř. s. pro přiznání postavení osoby zúčastněné na řízení. Stěžovatelka se podle odpůrce podáním kasační stížnosti dopouští zjevného zneužití (procesního) práva, které by nemělo požívat

pokračování

právní ochrany. Odpůrce pro úplnost uvedl, že námitky nemohou obstát ani věcně. Odpůrce navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Důvody postoupení věci rozšířenému senátu

[11] Šestý senát Nejvyššího správního soudu, kterému byla věc přidělena, zjistil při předběžném posouzení, že v judikatuře Nejvyššího správního soudu existují rozporné právní názory na rozhodnou otázku posuzované věci, totiž zda je osoba zúčastněná na řízení ve smyslu § 34 s. ř. s., nebo osoba, která se tohoto postavení domáhá, osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu o odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[12] V usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2008, č. j. 1 Afs 133/2008 - 110, tento soud konstatoval, byť nad rámec nezbytného, že „*napadené rozhodnutí (usnesení krajského soudu o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku – pozn. NSS) se mohlo dotknout toliko práv a povinností osoby, která svoje práva podáním žaloby uplatnila (žalobce) a nikoliv práv a povinností dalších osob (k tomu obdobně např. č. 1535/2008 Sb. NSS). Opačný výklad by vedl k absurdní situaci, kdy by osoba zúčastněná na řízení mohla kasační stížností napadat porušení procesních práv žalobce, a ve svém důsledku se tak domáhat pokračování v řízení, jež sama neiniciovala.*“ Nedostatek aktivní legitimace stěžovatelky považoval soud za zcela zjevný, pročez její kasační stížnost odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) za použití § 120 s. ř. s.

[13] Oproti tomu, v několika jiných případech Nejvyšší správní soud kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.] akceptoval. Konkrétně jde o rozsudky ze dne 21. 3. 2007, č. j. 2 As 53/2006 - 79, ze dne 22. 1. 2015, č. j. 7 As 272/2014 - 46, ze dne 5. 4. 2018, č. j. 1 As 211/2017 - 173, a ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 34/2021 - 50.

[14] Ve věci vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 2 As 53/2006 brojila kasační stížností jedna z osob zúčastněných na řízení proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové, kterým byla odmítnuta žaloba z důvodů uvedených v § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., přičemž nesplnění podmínek řízení spatřoval krajský soud v tom, že bylo napadeno nepravomocné rozhodnutí. Žalovaný se podle krajského soudu řádně nevypořádal s okruhem účastníků řízení, v jehož průběhu bylo stavebním úřadem nejprve jednáno s osobou odlišnou od žalobce, a aniž bylo rozhodnuto o tom, že účastníkem řízení tato osoba není, bylo jí postavení účastníka řízení následně upřeno, a to navíc nedůvodně. Žalovaný nejen tuto vadu neodstranil, ale vůbec se věcně nezabýval odvoláním osoby odlišné od žalobce. V důsledku toho, že žalovaný rozhodl jen o odvolání žalobce, nenabylo rozhodnutí právní moci, a proto je krajský soud nemohl přezkoumat. Osoba zúčastněná na řízení v kasační stížnosti namítla nezákonnost soudního rozhodnutí podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. vyplývající z nesprávného právního názoru soudu. Druhý senát Nejvyššího správního soudu přezkoumal napadené rozhodnutí krajského soudu s ohledem na kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. K otázce přípustnosti kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby uvedl pouze: „*Kasační stížnost může podle § 102 s. ř. s. proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví*

mimo jiné podat i osoba zúčastněná na řízení. Postavení osoby zúčastněné na řízení vychází z podmínek § 34 s. ř. s. a v daném případě stěžovatel takové postavení měl. Není proto na místě vážit míru dotčení jeho práv napadeným usnesením soudu.“

[15] Ve věci vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 7 As 272/2014 kasační stížností brojila jedna ze tří osob zúčastněných na řízení proti usnesení Městského soudu v Praze, jímž bylo řízení o žalobě pro zpětvzetí žaloby žalobkyní podle § 47 písm. a) s. ř. s. zastaveno. Sedmý senát dospěl k závěru, že zákonné podmínky pro zastavení řízení podle § 47 písm. a) s. ř. s. byly naplněny, a proto kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení jako nedůvodnou zamítl. Subjektivní přípustnost kasační stížnosti osoby na řízení proti nemeritornímu rozhodnutí městského soudu výslovně neodůvodnil.

[16] Ve věci vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 1 As 211/2017 byla kasační stížnost podána navrhovateli a sedmi osobami zúčastněnými na řízení (z celkového počtu 19 osob zúčastněných na řízení). Tito stěžovatelé brojili proti usnesení Krajského soudu v Praze, jímž bylo řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy před krajským soudem z důvodu zpětvzetí návrhu zastaveno. Stěžovatelé označili v kasační stížnosti zpětvzetí návrhu za podvrh. V této věci první senát Nejvyššího správního soudu kasační stížnosti vyhověl, usnesení krajského soudu zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Ani první senát se výslovně nezabýval otázkou subjektivní přípustnosti kasační stížnosti osob zúčastněných na řízení směřující proti rozhodnutí krajského soudu o zastavení řízení z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., kasační stížnost osob zúčastněných na řízení připustil a jediným výrokem věcně rozhodl o kasační stížnosti osob zúčastněných na řízení i navrhovatelů.

[17] Obdobně ve věci vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 9 As 34/2021 byla kasační stížnost podána žalobkyní a osobami zúčastněnými na řízení a devátý senát o kasačních stížnostech věcně rozhodl jediným výrokem, aniž by výslovně odůvodnil názor, že kasační stížnosti osob zúčastněných na řízení z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. jsou přípustné.

[18] Šestý senát si je vědom toho, že pro založení pravomoci rozšířeného senátu je zpravidla zapotřebí toho, aby konkurující právní názor, od něhož se postupující senát hodlá odchýlit, resp. z něhož je odvozován rozpor v existující judikatuře Nejvyššího správního soudu, byl vysloven explicitně. Za takové výslovné (byť stručné) vyjádření odlišného právního názoru považuje vyjádření ve výše uvedeném rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 53/2006 - 79.

[19] V některých případech je nicméně možné založit pravomoc rozšířeného senátu i na základě právního názoru vyjádřeného implicitně, resp. na základě právního názoru, který nepochybně musel být výchozí premisou pro rozhodnutí jiného senátu, ač v tomto rozhodnutí výslovně vyjádřen není. Opačný názor by vedl k nejistotě účastníků, což by bylo v rozporu s účelem ustanovení § 17 odst. 1 s. ř. s. Tento výklad podporuje i komentář k § 17 s. ř. s.: „*Judikatorní rozpor podle mě nevzniká, pokud by jeden z údajně rozporných právních názorů byl toliko názorem implicitním, v odůvodnění skrytým. Jde tedy o nevyřčenou premisu dalších argumentačních kroků, kterou lze v odůvodnění soudu snad tušit, kterou však soud výslovně jako takovou neformuloval. Rozhodné je to, co soud ve svém rozhodnutí řekl, nikoliv to nevyřčené, co snad můžeme mezi řádky tušit. Od právě uvedeného je nutno odlišit situace, ve kterých je nepochybné, že soud musel určitý argument zvážit, byť ho*

pokračování

výslovně neuvedl. Takový argument je conditio sine qua non argumentu dalšího. Příkladem budou situace, kdy soud aplikoval podzákonný právní předpis, z čehož lze vyvodit, že měl za to, že právní předpis je secundum et intra legem (zatímco v jiném případě dospěl soud k tomu, že právní předpis je praeter legem, a proto jej neaplikoval), eventuálně soud přiznal určitý nárok, z čehož lze jasně vyvodit, že měl za to, že nárok není prekludován (zatímco v obdobném případě v jiné věci dospěl k závěru, že nárok prekludován byl) atd. Půjde vesměs o argumenty, které musel vzít soud v potaz bez ohledu na to, že ve vztahu k nim nebyla uplatněna kasační námitka (§ 109 odst. 4).“ (Kühn, Z., Kocourek, T. a kol: Soudní řád správní. Komentář. Praha, Wolters Kluwer, 2019. Komentář k § 17, bod 9, citováno dle systému ASPIJ. Rovněž i rozšířený senát ve svém usnesení ze dne 27. 6. 2019, č. j. 1 Afs 135/2018 - 71, č. 3909/2019 Sb. NSS, bod 14, uvedl: „Pravomoc rozšířeného senátu však nelze vykládat dogmaticky tak, že je dána jen tehdy, pokud proti sobě stojí dva odlišné právní názory výslovně vyjádřené v různých rozhodnutích NSS. Pokud proti sobě stojí v rozhodnutí výslovně uvedený právní názor, na straně jedné, a právní názor sice výslovně nevyjádřený, v rozhodnutí či v procesním postupu soudu však z logiky věci nepochybně použitý, na straně druhé, je pravomoc rozšířeného senátu dána.“

[20] Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2015, č. j. 7 As 272/2014 - 46, ze dne 5. 4. 2018, č. j. 1 As 211/2017 - 173, a ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 34/2021 - 50, jsou právě případem, kdy právní názor, že kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. je přípustná, není sice v rozhodnutí výslovně obsažen, nicméně je zjevnou výchozí premisou pro rozhodnutí ve věci samé, neboť jinak by nemohlo být o kasačních stížnostech osob zúčastněných na řízeních vůbec věcně rozhodováno.

[21] Šestý senát zohlednil též právní závěr vyslovený např. v usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 5. 2019 č. j. 10 As 2/2018 - 31, podle něž je v případě pochybností o naplnění podmínek § 17 s. ř. s. povinností senátu Nejvyššího správního soudu věc do rozšířeného senátu předložit. „Je to totiž rozšířený senát, kdo je a má být finálním arbitrem své pravomoci.“ Jakkoliv byl tento názor v dané věci vysloven ke specifické podmínce pro existenci rozporu v judikatuře, musí se podle názoru šestého senátu uplatnit obecně.

IV. Názor šestého senátu na posuzovanou věc

[22] Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, že je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby či usnesení o zastavení řízení, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu či zastavení řízení (srov. rozsudek ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, č. 625/2005 Sb. NSS, či pozdější rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/200 - 65, ze dne 16. 5. 2012, č. j. 4 As 24/2012 - 18, aj.).

[23] Šestý senát je přesvědčen, že kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení nebo osoby, která tvrdí postavení osoby zúčastněné na řízení, proti rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení z důvodu tvrzené nezákonnosti tohoto rozhodnutí podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. je subjektivně nepřípustná, resp. (slovy s. ř. s.) je návrhem podaným zjevně neoprávněnou osobou ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c)

s. ř. s. a Nejvyšší správní soud se takovou kasační stížností nemůže věcně zabývat, a to ani v otázce, zda byly naplněny zákonné podmínky pro odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení, či nikoliv.

[24] Podle § 34 odst. 1 s. ř. s. *osobami zúčastněnými na řízení jsou osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat.*

[25] V řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a a násl. s. ř. s., o které jde v nyní projednávaném případě, se § 34 použije přiměřeně (§ 101b odst. 4 s. ř. s.).

[26] Zákonná definice osoby zúčastněné obsažená v § 34 odst. 1 s. ř. s. na řízení je založena na kritériu bezprostředního dotčení na hmotných právech a povinnostech. Zásadně ani nestačí k založení postavení osoby zúčastněné na řízení existence „pouhého“ právního zájmu na výsledku soudního řízení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2013, č. j. 8 As 136/2012 - 62). V rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017 - 42, č. 3686/2018 Sb.NSS a ze dne 10. 7. 2018, č. j. 4 As 149/2017 - 121, č. 3767/2018 Sb.NSS sice rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dovedl postavení osoby zúčastněné na řízení z důvodu právního zájmu (dovedl, že insolvenčnímu správci žalobce, který je v úpadku, ovšem vzhledem k jeho řešení reorganizací je nadále oprávněn disponovat majetkovou podstatou, náleží postavení osoby zúčastněné na řízení o žalobě úpadce), nicméně je třeba poukázat na specifické skutkové okolnosti, a proto by tato rozhodnutí neměla být vykládána jako ústup od požadavku bezprostředního dotčení na právech (shodně též Kocourek, T. In: Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 192).

[27] Jestliže však soud nerozhodne o věci samé, byť rozhodne konečně, (potenciální) osoba zúčastněná na řízení nemá jak být bezprostředně dotčena ve svých hmotných právech a povinnostech ve smyslu § 34 odst. 1 s. ř. s.

[28] Rozhodnutí krajského soudu o zastavení řízení nebo odmítnutí návrhu může být napadeno kasační stížností jediné z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, č. 625/2005 Sb. NSS). Tedy pokud krajský soud návrh odmítl nebo řízení o něm zastavil, nelze se kasační stížností úspěšně domáhat přezkoumání věci samé. Jediné, čeho se stěžovatel může úspěšně domáhat, je napadnout správnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení, a tedy díky zrušení procesního rozhodnutí krajského soudu se domoci posouzení věci samé a meritorního rozhodnutí o žalobě v dalším řízení před krajským soudem. To však dle názoru šestého senátu platí pouze v případě žalobce.

[29] Osoba zúčastněná na řízení hájí v řízení vlastní práva, a to v postavení, které je odlišné od postavení žalobce. V žádném případě však osoba zúčastněná na řízení nedisponuje řízením zahájeným na návrh někoho jiného.

[30] Ostatní kasační důvody [§ 103 odst. 1 písm. a), b), c) a d) s. ř. s.] se váží k meritorním rozhodnutím krajského soudu, nejde tedy (přinejmenším pouze) o dispozici řízením či jeho předmětem. Účast osoby zúčastněné na řízení na řízení před soudem je

pokračování

dána tím, že je dotčena předchozím aktem veřejné správy nebo (potenciálně) zásahem soudu vůči tomuto aktu (§ 34 odst. 1 s. ř. s.). K přezkumu napadeného aktu dojde za podmínek soudního řádu správního pouze na základě návrhu (žaloby), a je to tedy pouze navrhovatel (žalobce), komu byl odepřen přístup k soudu, jestliže k přezkumu aktu dle návrhu nedošlo. Oproti tomu osoba, která sama návrh zahajující soudní řízení nepodala a je „pouze“ v postavení osoby zúčastněné na řízení, nebo se tohoto postavení domáhá, a neuplatnila tak své ústavně garantované právo podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, nemůže být dotčena na svém právu, nedojde-li na meritorní přezkum napadeného aktu.

[31] Důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. chrání pouze právo na soudní přezkum dle 36 odst. 2 Listiny, přičemž toto právo má pouze navrhovatel. Rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení jsou rozhodnutími procesními, jež nevycházejí z věcného přezkumu návrhem napadeného aktu správního orgánu (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 5. 2007, sp. zn. III. ÚS 93/06). Usnesením krajského soudu o odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení je tedy rozhodováno výlučně o právu navrhovatele na soudní přezkum. O žádných jiných právech navrhovatele ani jiných osob rozhodováno není, neboť na věcný přezkum napadeného aktu vůbec nedošlo. Je to proto jedině žalobce, kdo může být usnesením krajského soudu o zastavení řízení nebo odmítnutí návrhu dotčen na svém právu, a to pouze na právu na soudní přezkum.

[32] Šestému senátu je známo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2020, č. j. 9 Afs 271/2018 - 52, v němž rozšířený senát vyslovil právní názor, že 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. a taková kasační stížnost musí být odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. c) za použití § 120 s. ř. s. Řízení o žalobě nemůže pro žalovaného skončit příznivěji, a to ani v případě úspěšnosti kasační stížnosti, neboť není-li žalobě vyhověno (ať již z důvodů procesních, nebo meritorních), z pohledu žalovaného správního orgánu se z právního hlediska neděje nic.

[33] Šestý senát je však přesvědčen, že konkurující názor nelze překlenout ani právním názorem použitým v tomto rozhodnutí rozšířeného senátu. Nehledě na jiný důvod odmítnutí žaloby, resp. zastavení řízení o ní, byla v citovaném rozhodnutí za kritérium subjektivní přípustnosti (oprávněnosti podat návrh) vzata míra možného úspěchu ve věci, resp. možnost příznivějšího výsledku. U osob zúčastněných na řízení však nelze obecně předjímat, se kterou z procesních stran má osoba zúčastněná na řízení společný zájem na výsledku řízení před soudem. Osoba zúčastněná na řízení může v řízení „podporovat“ navrhovatele, odpůrce (popř. oba současně v různých dílčích otázkách) nebo může zastávat vlastní stanovisko, které neodpovídá ani stanovisku navrhovatele, ani odpůrce (srov. Kocourek, T. In: Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 190). Nelze proto obecně říct, jaké rozhodnutí je pro osobu zúčastněnou na řízení to nejprospěšnější možné, a tudíž nelze ani předem usuzovat na míru možného úspěchu.

[34] U osob zúčastněných na řízení není důvodem zjevné neoprávněnosti k podání kasační stížnosti proti rozhodnutí o odmítnutí žaloby nebo zastavení řízení z důvodu

podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. úvaha o možném příznivějším výsledku, nýbrž zjevná absence dopadu takového usnesení krajského soudu do práv osoby zúčastněné na řízení.

V. Závěr

[35] Šestý senát proto postupuje věc dle § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířenému senátu s otázkou, zda je osoba zúčastněná na řízení nebo osoba, která se postavení osoby zúčastněné na řízení domáhá, oprávněna podat kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení z důvodu tvrzené nezákonnosti tohoto rozhodnutí podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., či zda je taková kasační stížnost návrhem podaným osobou zjevně neoprávněnou ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

Poučení:

Proti tomuto usnesení nejsou opravné prostředky přípustné.

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: Josef Baxa, Filip Dienstbier, Zdeněk Kühn, Petr Mikeš, Barbara Pořízková, Aleš Roztočil a 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 31. ledna 2022

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu