



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **DIOL družstvo**, se sídlem Litovelská 1350/2a, Olomouc, zast. JUDr. Mgr. Filipem Rigelem, Ph.D., advokátem, se sídlem Teplého 2786, Pardubice, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 9. 11. 2022, č. j. 60 Ad 4/2021-53,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovanému **se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává**.

Odůvodnění:

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení shora označeného usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci (dále jen „krajský soud“), kterým byla odmítnuta žaloba proti usnesení ministryně práce a sociálních věcí (dále jen „ministryně“) ze dne 12. 5. 2021, č. j. MPSV-2020/241374-513/4 (dále jen „rozhodnutí ministryně“), ve věci zastavení přezkumného řízení.

[2] Stěžovatelka požádala žalovaného o prominutí splnění podmínky dle § 78a odst. 4 písm. b) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném pro rozhodnou dobu (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), spočívající v bezdlužnosti žadatele o příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na ochranném trhu práce (dále jen

„příspěvek“); svoji žádost stěžovatelka odůvodnila pochybením odpovědné zaměstnankyně stěžovatelky. Žalovaný rozhodnutím ze dne 23. 5. 2019, č. j. MPSV-2019/25225-424/2, žádosti stěžovatelky nevyhověl a splnění podmínky neprominul, neboť se v případě stěžovatelky nejedná o případ hodný zvláštního zřetele. Proti tomuto rozhodnutí se stěžovatelka bránila rozkladem, který ministryně rozhodnutím ze dne 20. 1. 2020, č. j. MPSV-2019/117998-513/2, zamítla. Následně stěžovatelka podala u ministryně podnět k zahájení přezkumného řízení; ministryně výše specifikovaným rozhodnutím přezkumné řízení zastavila podle § 97 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Proti tomuto rozhodnutí se stěžovatelka bránila u výše nadepsaného krajského soudu žalobou.

[3] V **žalobě** stěžovatelka namítla nezákonnost a nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. K přípustnosti žaloby odkázala na presumpci přezkoumatelnosti založenou čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a obecnou nutnost restriktivního výkladu ve vztahu k omezení přístupu k soudu. Stěžovatelka připustila, že usnesení o zastavení přezkumného řízení dle § 97 odst. 1 správního řádu nebylo dřívejší judikaturou považováno za rozhodnutí ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tento názor byl však zpochybněn odbornou literaturou a dále rozsudkem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, ve věci *ŽAVES a. s.* (dále jen „*rozsudek rozšířeného senátu ve věci ŽAVES a. s.*“), který umožnil soudní ochranu v řízeních zahajovaných z úřední povinnosti. Ministryně se dle stěžovatelky nevypořádala s její rozsáhlou argumentací. Dále stěžovatelka zopakovala věcnou argumentaci proti rozhodnutí o neprominutí výše uvedené podmínky pro získání příspěvku, tedy porušení zásady rovnosti a legitimního očekávání a nesprávnou aplikaci neurčitého právního pojmu „*případ hodný zvláštního zřetele.*“ V doplnění žaloby stěžovatelka poukázala na recentní závěry Krajského soudu v Brně uvedené v rozsudku ze dne 30. 8. 2022, č. j. 29 Ad 13/2020-171, v němž se jmenovaný soud zabýval skutkově obdobnou situací, přičemž dospěl k závěru, že žalovaný pochybil, zamítl-li žalobcovu žádost o prominutí podmínky bezdlužnosti. V reakci na šetření ombudsmana a jeho doporučení navíc žalovaný přijal novou interní instrukci, v níž stanovil pravidla pro podobné postupy v budoucnu. Stěžovatelka proto namítla, že rozhodnutí ministryně bylo učiněno na základě libovůle.

[4] **Krajský soud** žalobu odmítl, neboť rozhodnutí o zastavení přezkumného řízení dle § 97 odst. 1 správního řádu není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a proto není přezkoumatelné ve správním soudnictví. Přezkumné řízení podle § 94 a násl. správního řádu je dozorčí prostředek, který slouží zejména k vnitřní kontrole činnosti správních orgánů, tedy k ochraně objektivního práva, nikoliv práv subjektivních. Účastník, který podá podnět na zahájení přezkumného řízení, tedy nemá nárok na vydání rozhodnutí v přezkumném řízení. Pokud zahájené přezkumné řízení skončí zastavením dle § 97 odst. 1 správního řádu, pak jeho výsledek nemá na práva a povinnosti účastníků vliv. Pokud totiž účastníci původního řízení před správním orgánem nemají nárok na zahájení a provedení přezkumného řízení, nemohou být ani zkráceni na svých právech tím, že přezkumné řízení neprobíhá.

[5] Dle krajského soudu k žádnému judikatornímu obratu nedošlo, neboť rozsudek rozšířeného senátu ve věci *ŽAVES a. s.* není na nyní posuzovanou věc aplikovatelný, neboť řešil zcela odlišnou situaci. Cestu k soudnímu přezkumu rozhodnutí o zastavení

pokračování

přezkumného řízení neotevívá ani stěžovatelkou citovaná komentářová literatura. Postup ministryně neshledal krajský soud svévolným. Krajský soud uzavřel, že stěžovatelka se mohla a měla žalobou bránit proti rozhodnutí o zamítnutí rozkladu proti rozhodnutí o neprominutí podmínky; proti tomuto rozhodnutí však žalobu nepodala a současně ani neuvedla, co jí v takovém prostupu bránilo. Rozhodnutí o zastavení přezkumného řízení do stěžovatelčiných práv nezasahuje, a proto krajský soud žalobu na základě § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 70 písm. a) s. r. s. odmítl jako nepřipustnou.

[6] V **kasační stížnosti** stěžovatelka namítá kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Podstatou věci je otázka, zda může soud ve správním soudnictví meritorně přezkoumat usnesení o zastavení přezkumného řízení, přičemž stěžovatelka se kloní k závěru, že soud tak učinit může.

[7] Stěžovatelka primárně namítá, že posouzení věci ve správním soudnictví vychází z ústavně zakotvené tzv. „presumpce přezkumu“ ve smyslu čl. 90 Ústavy a čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Podle stěžovatelky je procesní rozhodnutí způsobilé k přezkumu ze strany správního soudu; § 65 odst. 1 s. ř. s. nelze vykládat tak, že k založení procesní legitimace žalobce je třeba, aby byl rozhodnutím zkrácen na hmotných právech, tedy aby žalobou napadený úkon založil, změnil či závazně určil nějaké subjektivní právo, avšak podstatné je, zda se žalobou napadený úkon negativně projevil v právní sféře žalobce. Jakmile totiž správní orgán zahájí přezkumné řízení, pak to znamená, že správní orgán dospěl k závěru, že *„lze mít důvodně za to, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy“* (§ 95 odst. 1 správního řádu). Zahájením přezkumného řízení účastník řízení navíc nabývá jistých práv a rozhodnutí, které je v přezkumném řízení vydáno, musí obsahovat řádné náležitosti dle § 67 správního řádu. Stěžovatelka konstatuje, že všechna práva musejí být pod ochranou soudní moci, jinak jde o odepření spravedlnosti. Dle názoru stěžovatelky rozhodnutím o zastavení přezkumného řízení došlo k závaznému určení jejích práv nebo povinností ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť se jím potvrzuje, že stěžovatelka nemá právo na prominutí podmínky bezdlužnosti. Ve své podstatě jde o rozhodnutí meritorní, nikoliv procesní a stěžovatelka jím byla minimálně zasažena ve své právní sféře.

[8] Rozhodnutí ministryně zasahuje do legitimního očekávání stěžovatelky, která se v souvislosti s šetřením ombudsmana domnívala, že byly v její neprospěch porušeny právní předpisy. Z napadeného rozhodnutí však není zřejmé, proč nebyly právní předpisy porušeny. Stěžovatelka poznamenala, že soudy připustily žalobu proti rozhodnutí, jímž žadateli nebylo uděleno státní občanství, na které také není právní nárok. Žalobou napadené rozhodnutí je rovněž v rozporu s následně vydanou instrukcí náměstkyně ministra práce a sociálních věcí ze dne 18. 5. 2022, č. 11/2022, č. j. MPSV-2022/72970-442, která reagovala na šetření ombudsmana a která byla přijata za účelem stanovení postupu MPSV při odstranění tvrdosti zákona ve vztahu ke splnění podmínky bezdlužnosti pro účely poskytnutí příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném trhu práce.

[9] Stěžovatelka nepopírá, že judikatura Nejvyššího správního soudu dříve usnesení o zastavení přezkumného řízení dle § 97 odst. 1 správního řádu nepovažovala za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Podle stěžovatelky však díky rozsudku rozšířeného senátu ve věci *ŽAVES a. s.* došlo k judikatornímu obratu a dříve vyslovený názor o nepřipustnosti žaloby

byl tímto překonán. Krajský soud přitom nevysvětlil, proč by závěry rozšířeného senátu nemohly být aplikovány obecněji.

[10] Krajský soud ve svém usnesení poukázal na odbornou literaturu, podle níž se účastník řízení nemůže domáhat soudní ochrany pomocí žaloby proti usnesení dle § 97 odst. 1 správního řádu. Stěžovatelka však namítá, že tatáž literatura nevyklučuje, aby soud zvážil alespoň zákonnost postupu správního orgánu vedoucího k zastavení přezkumného řízení podle § 97 odst. 1 správního řádu. S ohledem na výše uvedené stěžovatelka zdejšímu soudu navrhla, aby usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, případně, aby věc postoupil rozšířenému senátu.

[11] Žalovaný se ve **vyjádření** ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu.

[12] **Nejvyšší správní soud** po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v mezích rozsahu a z důvodů, které stěžovatelka v kasační stížnosti uplatnila, současně zkoumal, zda netrpí vadami, k nimž by byl povinen přihlížet z úřední povinnosti (§109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud předesílá, že v posuzovaném případě stěžovatelka kasační stížností napadla usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby. Takovou kasační stížnost lze opřít pouze o důvody nezákonnosti napadeného usnesení dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98, publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS). Pod tento důvod spadá i případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí žaloby (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2005, č. j. 6 As 4/2004-53).

[15] Jelikož tedy kasační stížnost nesměřuje proti meritornímu rozhodnutí krajského soudu, nemůže se Nejvyšší správní soud zabývat věcí samou, tedy tvrzením stěžovatelky, že v jejím případě byly naplněny podmínky pro prominutí nesplnění podmínky bezdlužnosti dle § 78a odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti. Z téhož důvodu se Nejvyšší správní soud nemohl zabývat ani související argumentací stěžovatelky týkající se zásahu do legitimního očekávání, což mělo být zapříčiněno tím, že žalovaný měl postupovat v rozporu s instrukcí náměstkyně ministra práce a sociálních věcí ze dne 18. 5. 2022, která byla vydána v reakci na závěry šetření provedeného ombudsmanem. Předmětem posouzení Nejvyššího správního soudu v daném řízení tudíž je toliko otázka, zda krajský soud postupoval v souladu se zákonem, když žalobu stěžovatelky pro nepřípustnost odmítl.

[16] Žaloba byla krajským soudem odmítnuta na základě § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s. Podle § 70 písm. a) s. ř. s. jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími.

[17] Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. „[k]do tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.“

pokračování

[18] Podle § 97 odst. 1 správního řádu „[j]estliže správní orgán po zahájení přezkumného řízení zjistí, že právní předpis porušen nebyl, řízení usnesením zastaví. Usnesení se pouze poznamená do spisu.“

[19] Jak správně konstatoval krajský soud, ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu vylučuje možnost soudního přezkumu ve vztahu k usnesení správního orgánu o zastavení přezkumného řízení vydaného na základě § 97 odst. 1 správního řádu. V tomto směru lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2013, č. j. 9 As 106/2012-25, podle něhož platí: „Jestliže přezkumné řízení skončilo jeho zastavením podle ustanovení § 97 odst. 1 správního řádu, jakožto procesním rozhodnutím ve smyslu § 76 správního řádu, pak je jeho výsledek vzhledem k právům a povinnostem účastníků řízení zcela neutrální. Pokud účastníci původního správního řízení nemají nárok na zahájení a provedení přezkumného řízení, nemohou být ani zkráceni na svých právech tím, že původně zahájené řízení již neprobíhá. Tento názor vychází z konstantní judikatury Vrchního soudu v Praze, který např. v usnesení ze dne 9. 2. 2000, č. j. 5 A 142/99 - 16, vyslovil: „**Rozhodnutím správního orgánu o zastavení řízení, zahájeného o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení (§ 65 a násl. správního řádu) se nezakládají, nemění, neruší ani autoritativně nestvrzují práva a povinnosti. Účastník původního řízení před správním orgánem nemohl být proto ve svých právech zastavením řízení zkrácen. Takové rozhodnutí proto je z přezkumu soudem vyloučeno dle § 244, resp. § 247 odst. 1 o. s. ř. (zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád ve znění pozdějších předpisů) a contrario. I kdyby účastník řízení byl původním (přezkoumávaným) rozhodnutím zkrácen na svých právech, nedošlo k tomuto zkrácení zastavením řízení o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení. K zásahu do existujících hmotných práv fyzických nebo právnických osob dochází jedině tehdy, jestliže původní pravomocné rozhodnutí je v řízení o přezkoumání rozhodnutí zrušeno nebo změněno, a to rovněž pravomocně.** [Pozn.: Správním řádem je míněn zákon č. 71/1967 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů; institut přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení zakotvený v ustanoveních § 65 až § 68 zákona č. 71/1967 Sb. byl v novém správním řádu nahrazen přezkumným řízením (§ 94 - § 99 zákona č. 500/2004 Sb.)]. Na uvedenou judikaturu Vrchního soudu v Praze navázal ve svých rozhodnutích shodně Nejvyšší správní soud (viz rozsudek ze dne 5. 6. 2008, č. j. 9 As 25/2008 - 81 či ze dne 20. 5. 2010, č. j. 9 As 33/2010 - 75, potvrzený usnesením Ústavního soudu ze dne 18. 10. 2012, sp. zn. III. ÚS 2467/10, případně i rozsudek zdejšího soudu ze dne 22. 9. 2011, č. j. 5 As 60/2011 - 37).“ (důraz doplněn NSS).

[20] Rozhodnutí, kterým se stěžovatelka cítí být dotčena, tj. rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 5. 2019, č. j. MPSV-2019/25225-424/2, o neprominutí podmínky dle § 78a odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti, zůstalo po zastavení přezkumného řízení nezměněno. Rozhodnutí o zastavení přezkumného řízení podle § 97 odst. 1 správního řádu tak nemůže být rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., kterým by mohlo být zasaženo do stěžovatelčiných zákonem zaručených práv, a to navzdory tomu, že ministryně v žalobou napadeném rozhodnutí potvrdila, že stěžovatelka nemá právo na prominutí podmínky bezdlužnosti. Stěžovatelka se mýlí, je-li opačného názoru.

[21] Nemožnosti přezkumu rozhodnutí ministryně ve světle stávající judikatury si je vědoma sama stěžovatelka; namítá však, že tato judikatura je zastaralá, respektive překonaná. S tím však Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Jak správně podotkl krajský soud, ke shora vyslovenému závěru o nepřípustnosti žaloby se hlásí i recentní judikatura zdejšího soudu; zmínit lze například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2018,

č. j. 6 As 280/2018-44, nebo krajským soudem odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020, č. j. 10 As 256/2020-39.

[22] Nejvyšší správní soud si je vědom judikatury týkající se ústavních východisek soudního přezkumu aktů správních orgánů (čl. 90 Ústavy a čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), stojící na principu presumpce přezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu (tato východiska přílehavě shrnul Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 As 36/2011-79). Lze souhlasit se stěžovatelkou, že ne všechna procesní rozhodnutí jsou vyloučena z přezkumu správním soudem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 As 36/2011-79, body [15] až [17]). V nyní projednávané věci však byla žaloba stěžovatelky odmítnuta z toho důvodu, že usnesení o zastavení přezkumného řízení podle § 97 odst. 1 správního řádu není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť jím stěžovatelka nemůže být dotčena na svých právech. Jinak řečeno, důvod vyluky ze soudního přezkumu byl založen podle § 70 písm. a) s. ř. s., nikoliv podle písm. c) téhož ustanovení. Ústavnost tohoto postupu potvrdil též Ústavní soud ve výše zmíněných rozhodnutích. Nadto je nutné zdůraznit, že stěžovatelka se mohla (a měla) bránit proti rozhodnutí ministryně o zamítnutí rozkladu žalobou ve správním soudnictví (viz dále); skutečnost, že stěžovatelka tuto možnost nevyužila, nelze následně „dohnat“ nebo „napravit“ tím, že správní soud připustí správní žalobu proti usnesení dle § 97 odst. 1 správního řádu, vůči němuž je soudní přezkum vyloučen. Stěžovatelce nebyl odepřen přístup k soudu.

[23] Usnesením o zahájení přezkumného řízení dle § 96 odst. 1 správního řádu nemohlo dojít k zásahu do legitimního očekávání stěžovatelky. Je pravda, že rozhodující správní orgán si musí učinit předběžnou úvahu o tom, zda *„lze mít důvodně za to, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy“* (§ 94 odst. 1 správního řádu, resp. § 95 odst. 1 téhož zákona). Nejedná se však o řízení samotné a provedení této úvahy ještě nic nevypovídá o zákonnosti přezkoumávaného rozhodnutí. Jde toliko o prvotní „filtr“, respektive vyloučení nadbytečného přezkumu těch rozhodnutí, u nichž nejsou pochyby o jejich zákonnosti. Posouzení toho, zda přezkoumávané rozhodnutí je, či není v souladu s právními předpisy, bude teprve předmětem následného přezkumného řízení, o němž přezkumný orgán rozhodne podle § 94 odst. 4 správního řádu nebo § 97 téhož zákona. Stěžovatelka proto nemohla legitimně očekávat pozitivní vyřízení svého podnětu.

[24] Odkaz stěžovatelky na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS, ve věci udělení státního občanství není pro posouzení nyní projednávané věci přílehavý. Rozšířený senát se ve zmíněném usnesení zabýval otázkou, zda žalobci náleží procesní legitimace, tvrdí-li zkrácení na procesních právech ve věci, kde není nositelem práva hmotného; rozšířený senát se rovněž zabýval tím, zda lze soudnímu přezkumu podrobit rozhodnutí, na které neexistuje právní nárok a které příslušný správní orgán vydává ve sféře absolutního správního uvážení. Podstatné ale je, že ve věci týkající se udělení státního občanství bylo žalobou napadeno rozhodnutí ministra vnitra o zamítnutí rozkladu proti rozhodnutí žalovaného.

[25] Naproti tomu v nyní posuzované věci stěžovatelka žalobou podanou ke krajskému soudu brojila proti usnesení o zastavení přezkumného řízení podle § 97 odst. 1 správního řádu. Jde-li o povahové rysy přezkumného řízení, lze poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2014, č. j. 5 As 7/2013-28, v němž se zdejší soud k tomuto

pokračování

dozorčímu prostředku, jež slouží k ochraně objektivního (nikoliv subjektivního práva) obsáhle vyjádřil; případně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2010, č. j. 1 As 55/2010-59, podle něhož „(...) přezkumné řízení není skutečným mimořádným opravným prostředkem, jehož pojmovým znakem je založení právního nároku žadatele na meritorní projednání, ale pouze prostředkem dozorčího práva sloužícího především k realizaci vnitřní kontroly činnosti správních orgánů.“ Stěžovatelce přitom nic nebránilo v tom, aby v zákonem stanovené lhůtě podala ke správnímu soudu žalobu proti rozhodnutí ministryně práce a sociálních věcí o zamítnutí rozkladu. Takovou žalobu by správní soud (za předpokladu splnění všech procesních podmínek řízení) mohl bezesporu posoudit a meritorně o ní rozhodnout. To ostatně dokládá stěžovatelkou odkazovaný rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 8. 2022, č. j. 29 Ad 13/2020-171; v tomto řízení totiž žalobce napadl rozhodnutí ministryně práce a sociálních věcí o rozkladu, a proto byla žaloba (na rozdíl od nyní posuzované věci) přípustná. Z těchto důvodů nelze námítky stěžovatelky akceptovat.

[26] Uvedený závěr ob stojí v posuzované věci i přesto, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ve věci *ŽAVES a. s.*, dovedil úzce vymezenou výjimku, když připustil soudní ochranu před faktickou nečinností stavebního úřadu, který v rozporu s § 120 odst. 2 stavebního zákona nezačal řízení o odstranění nepovolené stavby, a to prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem. Nejvyšší správní soud poznamenává, že rozšířený senát se však ve věci *ŽAVES a. s.* přiklonil k restriktivnímu pojetí stran aplikace jím vynesených závěrů na jiné případy (viz bod [80]), tudíž jeho závěry nelze zobecňovat a genericky uplatňovat na všechna řízení, která lze zahájit i *ex offio*. Rozšířený senát se navíc vůbec nedotkl otázky možnosti přezkumu usnesení o zastavení přezkumného řízení dle § 97 odst. 1 správního řádu a na danou věc proto nedopadá.

[27] Námítku stěžovatelky, že podle odborné literatury by bylo možné přezkoumávat alespoň zákonnost postupu správního orgánu vedoucího k zastavení přezkumného řízení podle § 97 odst. 1 správního řádu (KÜHN, Zdeněk, Tomáš KOCOUREK aj. *Soudní řád správní: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, komentář k § 65) zdejší soud rovněž neakceptoval. Nejvyšší správní soud předně uvádí, že odborná literatura může být pro rozhodovací činnosti soudů užitečným vodítkem při interpretaci a aplikaci konkrétní právní normy, nicméně se nejedná o právní názor pro soud závazný a nevyvratitelný. Jak bylo uvedeno výše, rozhodnutí o zastavení přezkumného řízení podle § 97 odst. 1 správního řádu je dle aktuální a konzistentní judikatury Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu ze soudního přezkumu vyloučeno. Od takto ustálené soudní praxe neshledal Nejvyšší správní soud důvod se nyní odchýlit.

[28] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů rovněž neshledal důvod k předložení věci rozšířenému senátu dle § 17 odst. 1 s. ř. s., jak navrhovala stěžovatelka. V posuzované věci zdejší soud zaujal názor shodný se stávající judikaturou, přičemž neshledal, že by o předmětné právní otázce, tj. zda je přípustná žaloba proti rozhodnutí o zastavení přezkumného řízení podle § 97 odst. 1 správního řádu, existovalo více reálně následovaných, v obecné rovině normativně působících právních názorů ve smyslu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2021, č. j. 6 As 174/2019-35, č. 4189/2021 Sb. NSS. Stěžovatelka shledala rozpor tohoto názoru především se závěry vyslovenými v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS, ve věci státního občanství a v rozsudku rozšířeného

senátu Nejvyššího správního soudu ve věci *ŽAVES a. s.* Nejvyšší správní soud však v bodech [24] až [26] tohoto rozsudku vysvětlil, proč nelze závěry vyslovené ve zmíněných rozhodnutích rozšířeného senátu na nyní posuzovanou věc aplikovat.

[29] Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že nepřijatelnost žaloby proti rozhodnutí o zastavení řízení je dle stávající judikatury Nejvyššího správního soudu dána pouze v případech zastavení přezkumného řízení podle § 97 odst. 1 správního řádu. Rozhodnutí o zastavení přezkumného řízení vydané na základě § 94 odst. 4 správního řádu a rozhodnutí dle § 97 odst. 3 téhož zákona podléhají přezkumu ve správním soudnictví (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 As 36/2011-79, ze dne 28. 8. 2007, č. j. 4 As 31/2006-73, publ. pod č. 1513/2008 Sb. NSS, ze dne 9. 1. 2013, č. j. 106/2012-25).

[30] Závěrem je třeba zopakovat, že přezkumná činnost Nejvyššího správního soudu ve vztahu k usnesení krajského soudu byla omezena na to, zda krajský soud správně posoudil podmínky pro odmítnutí žaloby; tedy Nejvyšší správní soud je nucen ustát na zjištění, že bylo přezkumné řízení ministryní zastaveno dle § 97 odst. 1 správního řádu, není však oprávněn závazně posuzovat zákonnost tohoto úkonu ministryně, který přímo nezasáhl do práv a povinností stěžovatelky. Vzhledem k tomu, že bylo jednoznačně zjištěno, že přezkumné řízení bylo zastaveno dle § 97 odst. 1 správního řádu, neměly správní soudy možnost se zabývat otázkou, nakolik bylo toto rozhodnutí v souladu se zákonem (srov. také citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2010, č. j. 1 As 55/2010-59). V takovém případě by již věcnému soudnímu přezkumu podrobily úkon správního orgánu, který je z něj vyloučen (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2014, č. j. 5 As 7/2013-28).

[31] Z výše uvedeného vyplývá, že krajský soud nepochybil, jestliže dospěl k závěru, že žalobu stěžovatelky je třeba odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. v souvislosti s § 70 písm. a) s. ř. s.

[32] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[33] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovanému, jemuž by dle pravidla úspěchu ve věci náhrada nákladů řízení náležela, žádné náklady nad rámec jeho běžné správní činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 12. ledna 2024

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu

pokračování