

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera a soudců Radovana Havelce, Lenky Krupičkové, Petra Mikeše, Barbary Pořízkové, Aleše Roztočila a Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **B. U. N. N.** (dříve N. B. U. N.), zastoupené JUDr. Jiřím Gottweisem, advokátem, sídlem Kapucínské náměstí 303/5, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 17. 10. 2016, č. j. MV-92504-4/SO-2016, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 19. 8. 2020, č. j. 62 A 180/2016 - 84,

t a k t o :

- I. Předmětem řízení o kasační stížnosti proti konečnému rozhodnutí krajského soudu je toto rozhodnutí. Dokud napadené rozhodnutí krajského soudu existuje, nelze kasační stížnost odmítnout pro odpadnutí předmětu řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního.
- II. Věc se vrací k projednání a rozhodnutí osmému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

I.1. Vymezení sporné otázky

[1] V posuzované věci se rozšířený senát zabýval otázkou, za jakých okolností je namístě kasační stížnost směřující proti konečnému rozhodnutí krajského soudu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“) z důvodu odpadnutí předmětu řízení.

I.2. Dosavadní průběh řízení

[2] Ministerstvo vnitra rozhodnutím ze dne 2. 6. 2016, č. j. OAM-810-15/ZR-2016, zrušilo platnost povolení žalobkyně k trvalému pobytu na území České republiky podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 14. 8. 2017 („zákon o pobytu cizinců“), neboť žalobkyně pobývala mimo území států Evropské unie po dobu delší než 12 měsíců, aniž by její nepřítomnost byla odůvodněna závažnými důvody. Odvolání žalobkyně zamítla žalovaná rozhodnutím uvedeným v záhlaví a rozhodnutí ministerstva potvrdila.

[3] Proti rozhodnutí žalované podala žalobkyně žalobu ke Krajskému soudu v Brně, jenž rozhodnutí žalované zrušil poprvé rozsudkem ze dne 30. 5. 2018, č. j. 62 A 180/2016 - 61. Ke kasační stížnosti žalované Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil rozsudkem ze dne 10. 6. 2020, č. j. 8 Azs 141/2018 - 33, a věc mu vrátil k dalšímu řízení

[4] Krajský soud rozsudkem uvedeným v záhlaví napadené rozhodnutí žalované opět zrušil. V souladu se závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu shledal nedůvodnou žalobní námitku, že navštěvování základní školy v zemi původu po dobu 5 let spadá pod závažný důvod, pro který by měla být několikaletá nepřítomnost žalobkyně na území České republiky „omluvena“. Na základě aktuální judikatury Nejvyššího správního soudu však usoudil, že žalovaná dostatečně neodůvodnila svůj závěr o tom, že napadeným rozhodnutím nebylo zasaženo do soukromého a rodinného života žalobkyně.

[5] Také proti tomuto rozsudku podala žalovaná (dále „stěžovatelka“) kasační stížnost. Nesouhlasila s tím, že se dostatečně nevypořádala s přiměřeností rozhodnutí ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců.

[6] V průběhu řízení o kasační stížnosti vydala stěžovatelka ve správním řízení (vázána právním názorem krajského soudu ve zrušujícím rozsudku) nové rozhodnutí o odvolání ze dne 22. 9. 2020, kterým zrušila rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 2. 6. 2016 a věc mu vrátila k dalšímu řízení. Žalobkyně soudu sdělila, že dne 22. 4. 2021 nabyla státní občanství České republiky, a navrhla, aby Nejvyšší správní soud „zastavil“ řízení o kasační stížnosti nebo ji zamítl. Správní orgán I. stupně následně usnesením ze dne 19. 7. 2021 správní řízení zastavil podle § 66 odst. 2 správního řádu, neboť zaniklo právo, kterého se řízení týkalo [ve smyslu § 76 písm. a) zákona o pobytu cizinců, dle kterého platnost povolení k trvalému pobytu zaniká nabytím státního občanství České republiky].

II. Důvody předložení rozšířenému senátu a právní názor předkládajícího senátu

[7] Osmý senát posuzoval, zda zrušením původního prvostupňového rozhodnutí či následným zastavením řízení nedošlo k odpadnutí předmětu řízení o kasační stížnosti, tedy zda není dán důvod k odmítnutí kasační stížnosti podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Shledal, že k této otázce existuje rozporná judikatura. Jednotlivé senáty Nejvyššího správního soudu odlišně přistupují k otázce existence předmětu řízení s ohledem na charakter řízení, ve kterém v průběhu řízení o kasační stížnosti dojde ke zrušení

pokračování

napadeného rozhodnutí žalovaného správního orgánu, příp. správního orgánu I. stupně, a k následnému vydání rozhodnutí.

[8] Podle osmého senátu ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu v této věci následuje rozsudek NSS ze dne 12. 4. 2007, č. j. 7 Afs 143/2006 - 95, *INPEKO*. V něm soud dospěl k závěru, že „*bude-li v rámci přezkumného řízení vedeného správními orgány (§ 55b zákona o správě daní a poplatků), které předcházelo soudnímu přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí odvolacího správního orgánu (finančního ředitelství), toto žalobou napadené rozhodnutí pravomocně zrušeno, nahrazeno jiným nebo změněno (§ 55b odst. 1 téhož zákona), nejsou splněny podmínky pro vydání rozhodnutí ve věci samé (odpadl předmět řízení). Krajskému soudu proto nezbude, než pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení podanou žalobu odmítnout [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]*.“ Tuto linii (odpadnutí předmětu řízení poté, co je původní rozhodnutí správního orgánu zrušeno v přezkumném řízení) následovaly např. rozsudky NSS ze dne 28. 5. 2010, č. j. 2 Afs 125/2009 - 104, č. 2207/2011 Sb. NSS (přezkumné řízení podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád), nebo ze dne 21. 11. 2019, č. j. 8 Afs 361/2018 - 49, č. 3951/2020 Sb. NSS (přezkumné řízení podle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád). Na rozsudek *INPEKO* navázala judikatura v situacích, kdy bylo žalobou napadené rozhodnutí zrušeno v jiném (než přezkumném) řízení [např. v řízení podle § 12 odst. 4 písm. b) zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí; usnesení NSS ze dne 14. 1. 2016, č. j. 9 Ads 147/2015 - 24]. Jako další příklad lze uvést usnesení NSS ze dne 8. 6. 2017, č. j. 1 Afs 332/2016 - 39, týkající se řízení, v němž žalovaný v průběhu řízení o kasační stížnosti nahradil napadené oznámení o nevyplacení části dotace podle § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, oznámením novým.

[9] Z toho vyplývá, že v obecné rovině k odpadnutí předmětu řízení dochází, pokud je žalobou napadené rozhodnutí pravomocně zrušeno, nahrazeno jiným nebo změněno v jiném řízení.

[10] Totožné důsledky nastanou také v případech zrušení, nahrazení či změny napadeného rozhodnutí v jiném řízení v průběhu řízení o kasační stížnosti. Podle ustálené judikatury by totiž případným věcným přezkumem kasační stížnosti Nejvyšší správní soud nerozhodoval o konkrétních subjektivních veřejných právech, neboť žádné rozhodnutí, které by subjektivní veřejná práva žalobkyně mohlo zasáhnout, již neexistuje a „neobživlo“ by ani při zrušení kasační stížnosti napadeného rozsudku. Druhostupňové rozhodnutí nemůže existovat samo o sobě, tj. bez rozhodnutí prvního stupně a krajský soud by i po případném vrácení věci Nejvyšším správním soudem musel žalobu odmítnout. Věcné rozhodnutí Nejvyššího správního soudu by tak bylo rozhodnutím ryze akademickým (usnesení ve věci sp. zn. 9 Ads 147/2015, a usnesení ze dne 30. 9. 2021, č. j. 6 Azs 52/2021 - 34).

[11] Čtvrtý senát NSS však výše předestřenu judikaturu usnesením ze dne 24. 5. 2021, č. j. 4 Ads 312/2020 - 39, vyložil podle osmého senátu nesprávným způsobem. Aplikoval ji totiž na situaci, kdy je správní rozhodnutí zrušeno nikoliv „v jiném řízení“ (s čímž počítá výše uvedená judikатурní linie), ale v původním řízení, které „ožilo“ v důsledku zrušujícího rozsudku krajského soudu. Ve věci čtvrtého senátu Městský soud v Praze zrušil rozhodnutí, kterým žalovaný správní orgán (stěžovatel) zamítl odvolání proti rozhodnutí, kterým byl

ukončen služební poměr žalobkyně. V průběhu řízení o kasační stížnosti vydal žalovaný v návaznosti na zrušující rozsudek městského soudu nové rozhodnutí o původním odvolání žalobkyně, kterým bylo zrušeno prvostupňové rozhodnutí o ukončení služebního poměru. Z nového rozhodnutí o odvolání, které bylo v řízení o kasační stížnosti předloženo žalobkyní, jasně vyplývá, že žalovaný nově odvolání vyhověl v důsledku vázanosti právním názorem zrušujícího rozsudku. To vysloveně potvrdil i žalovaný ve vyjádření k tomuto podání žalobkyně. Žalovaný poukázal na to, že předmět řízení neodpadl, neboť jím je rozsudek městského soudu, který zrušen ani změněn nebyl. Pokud by nepostupoval podle zrušujícího rozsudku městského soudu, dopouštěl by se nezákonné nečinnosti. Čtvrtý senát však i v této situaci dospěl k závěru, že odpadl předmět řízení, jelikož rozhodnutí, jehož zákonnost byla napadena v soudním řízení, bylo v rámci správního procesu zrušeno.

[12] Na toto usnesení čtvrtého senátu pak navázal první senát v usnesení ze dne 6. 1. 2022, č. j. 1 As 199/2021 - 58. Ve zde řešené věci žalovaný původně zamítl odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu, kterým byla povolena změna stavby před dokončením. Krajský soud toto rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. I v této věci žalovaný v průběhu řízení o kasační stížnosti vydal nové rozhodnutí o původním odvolání žalobce, jímž prvostupňové rozhodnutí zrušil a věc vrátil stavebnímu úřadu k novému projednání. Žalovaný znovu rozhodoval v návaznosti na zrušující rozsudek krajského soudu, což ve svém vyjádření potvrdili žalobce a osoba zúčastněná na řízení IV). První senát uvedl, že v době jeho rozhodování neexistovalo ani rozhodnutí o změně stavby před dokončením, proti němuž žalobce brojil v odvolacím řízení, ani původní rozhodnutí o odvolání. Proto dospěl k závěru, že předmět řízení před správními soudy odpadl. Ve vyjádření k ústavní stížnosti proti citovanému usnesení následně poukázal na to, že žalovaný novým rozhodnutím zrušil prvostupňové rozhodnutí na základě jiných skutečností než závazného právního názoru vysloveného ve zrušujícím rozsudku krajským soudem, což se nápadně podobalo situaci, *„kdy dojde ke zrušení správního rozhodnutí kupříkladu v důsledku přezkumného řízení“* (ve smyslu judikatury citované v bodě [8] tohoto usnesení). Tato informace však z textu samotného usnesení nevyplývá, navíc podle osmého senátu ani nemůže být pro posouzení otázky existence předmětu řízení podstatná, jak bude rozvedeno dále.

[13] Stejně první senát posoudil situaci v usnesení ze dne 14. 3. 2022, č. j. 1 Afs 351/2021 - 94, *VEMEX*. V této věci městský soud zrušil rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce proti dodatečným platebním výměrům na daň z přidané hodnoty. Žalovaný v průběhu řízení o jím podané kasační stížnosti proti zrušujícímu rozsudku městského soudu vydal v návaznosti na tento rozsudek nové rozhodnutí, jímž část dodatečných platebních výměrů zrušil (a v tomto rozsahu řízení zastavil), a část dodatečných platebních výměrů změnil. Na základě toho první senát dospěl k závěru o odpadnutí předmětu řízení. Ani v tomto usnesení první senát neargumentoval tím, že žalovaný zrušil prvostupňové rozhodnutí na základě jiných skutečností než závazného právního názoru krajského soudu.

[14] Podle reprodukováných závěrů čtvrtého a prvního senátu by tedy k odpadnutí předmětu řízení mělo dojít tehdy, pokud správní orgány po vydání zrušujícího rozsudku krajského soudu ve věci znovu rozhodnou.

pokračování

[15] Takový postup je však podle názoru osmého senátu svými důsledky v rozporu s již existující judikaturou rozšířeného senátu. Ten v rozsudku ze dne 15. 8. 2006, č. j. 8 Ans 1/2006-135, č. 1012/2007 Sb. NSS, konstatoval, že vydal-li správní orgán rozhodnutí tak, jak mu uložil pravomocný rozsudek krajského soudu k žalobě proti nečinnosti, nestane se tím jeho kasační stížnost proti takovému rozsudku nepřipustnou. Uvedl, že *„výklad soudního řádu správního nemůže vést správní orgán k nutnosti volby, a to buď jednat v souladu s pravomocným rozhodnutím krajského soudu za vědomí ztráty opravného prostředku, nebo vědomě pravomocné rozhodnutí krajského soudu ignorovat za účelem udržení přípustnosti opravného prostředku.“* Věcnému projednání kasační stížnosti správního orgánu proto nebrání, že správní orgán v průběhu řízení o jím podané kasační stížnosti proti rozhodnutí soudu, které mu ukládá vydat rozhodnutí, takové rozhodnutí vydal. Zároveň uzavřel, že *„předmětem řízení o kasační stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je rozhodnutí krajského soudu, nikoliv nečinnost správního orgánu (která byla předmětem řízení před krajským soudem). Tento závěr vyplývá z povahy kasační stížnosti jako nástroje přezkumu pravomocných rozhodnutí krajských soudů a je podpořen mimo jiné rozsahem stížních bodů, které může správní orgán v takovém řízení uplatnit (srov. § 103 odst. 1 s. ř. s.).“*

[16] Byť oba citované závěry rozšířený senát vyslovil ve vztahu k žalobě proti nečinnosti, jsou dle následné judikatury přenositelné i na řízení o žalobě proti rozhodnutí (rozsudky NSS ze dne 25. 7. 2016, č. j. 8 As 135/2015 - 36, či ze dne 31. 7. 2019, č. j. 9 As 127/2017-44). Citované rozsudky řešily stejnou procesní situaci, jako v nyní projednávané věci. Ke dni rozhodování NSS již neexistovalo rozhodnutí správního orgánu I. stupně, řízení bylo zastaveno a pravomocný byl pouze rozsudek napadený kasační stížností žalovaného správního orgánu. Tyto judikáty však podle osmého senátu nejsou v rozporu s judikaturní linií popsanou v bodě [10]. Ta totiž vychází z širšího pojetí předmětu řízení o kasační stížnosti, kterým jsou veřejná subjektivní práva fyzických a právnických osob. V tomto bodě citované rozsudky však míní předmět řízení o kasační stížnosti v užším slova smyslu. Tím je právě kasační stížností napadené soudní rozhodnutí a řízení, z něhož vzešlo. Pokud tedy napadené rozhodnutí krajského soudu existuje a je pravomocné, tak předmět řízení o kasační stížnosti neodpadá, nedojde-li zároveň k odpadnutí předmětu řízení v širším slova smyslu. Nedošlo totiž k situaci, že by zrušení napadeného soudního rozhodnutí nemohlo mít dopad do veřejných subjektivních práv žalobkyně. Ačkoliv tedy obě linie hovoří o předmětu řízení o kasační stížnosti, pokaždé tak činí v jiném smyslu.

[17] Osmý senát uzavírá, že i v řízení o žalobě proti rozhodnutí by byl správní orgán stavěn před popsanou nutností volby mezi vydáním nového rozhodnutí a šancí na meritorní projednání jeho kasační stížnosti, jak vyplývá z judikatury uvedené v následujícím odstavci.

[18] Usnesením ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006 - 49, č. 1255/2007 Sb. NSS, rozšířený senát správním orgánům stanovil povinnost, aby v případě zrušujícího rozsudku krajského soudu pokračovaly v řízení a řídily se přitom závazným právním názorem krajského soudu, bez ohledu na to, zda je ve věci podána kasační stížnost. Tento právní názor je v judikatuře NSS stále zastáván (rozsudky NSS ze dne 9. 6. 2016, č. j. 2 Azs 307/2015 - 41, bod 14, nebo ze dne 1. 10. 2021, č. j. 5 As 108/2021 - 61, bod 28). Výše uvedené závěry čtvrtého a prvního senátu však tento závěr fakticky popírají, jelikož pokud by správní orgán chtěl, aby o jeho kasační stížnosti bylo věcně rozhodnuto, musel

by otálet s vydáním nového rozhodnutí o odvolání, čímž by se vědomě dopouštěl nečinnosti v odvolacím řízení.

[19] Přijetím postupu, který zvolil čtvrtý a první senát, by zároveň došlo k popření judikatury NSS, podle které vedle sebe mohou existovat dvě správní rozhodnutí v téže věci, byť jde o nežádoucí jev (kromě výše citované judikatury rozšířeného senátu např. rozsudek ze dne 10. 10. 2013, č. j. 9 Afs 71/2012 - 34, či ze dne 18. 7. 2019, č. j. 2 Afs 249/2017 - 66). Podle citované judikatury tato skutečnost nemá za následek zmatečnost řízení či nezákonnost kasační stížnosti napadeného rozsudku. Hrozba existence dvou správních rozhodnutí vydaných v téže věci ani sama o sobě není důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti (usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014 - 58, č. 3270/2015 Sb. NSS). Způsobem vyřešení existence dvou správních rozhodnutí v těchto případech se pak Nejvyšší správní soud podrobně zabýval v rozsudku sp. zn. 2 Azs 307/2015 nebo v usnesení ze dne 30. 10. 2020, č. j. 5 Azs 254/2020 - 101.

[20] V případě usnesení *VEMEX* první senát také fakticky popřel smysl a účel § 124a daňového řádu, na což následně odkázal i žalovaný v této věci (Odvolací finanční ředitelství) v ústavní stížnosti proti zmiňovanému usnesení. Citované ustanovení stanoví, kdy se nové rozhodnutí správce daně, jež bylo vydáno v důsledku zrušujícího rozsudku krajského soudu, stane ze zákona neúčinným. Zákonodárce tak přijal právní úpravu, která řeší stav spočívající v existenci dvou rozhodnutí v jednom řízení. Tento úmysl zákonodárce by však zcela postrádal smysl, kdyby byl přijat závěr, že vydáním nového rozhodnutí ve věci odpadá předmět řízení a kasační stížnost musí být pro tento nedostatek podmínky řízení odmítnuta.

[21] Přijetím závěrů čtvrtého a prvního senátu by tak v zásadě nebylo možné po zrušení rozhodnutí o odvolání krajským soudem (a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení) a následném podání kasační stížnosti ze strany žalovaného správního orgánu vydat navazující rozhodnutí o odvolání před vydáním meritorního rozsudku o kasační stížnosti, aniž by se tím správní orgán vystavoval riziku odmítnutí kasační stížnosti pro odpadnutí předmětu řízení. Takovým postupem by se však dopouštěl nečinnosti. Naopak, pokud by měl správní orgán v úmyslu vést odvolací řízení (příp. vydat nové rozhodnutí), aniž by byl nečinný, zbavil by se tak možnosti podat proti zrušujícímu rozsudku krajského soudu účinně kasační stížnost. Zbaven možnosti meritorního projednání kasační stížnosti by však byl v případě vydání nového rozhodnutí žalovaným v průběhu řízení před NSS nejen správní orgán, ale i účastník řízení před správním orgánem, který následně vystupoval v soudním řízení jako osoba zúčastněná na řízení, jako tomu bylo ve věci sp. zn. 1 As 199/2021. Uvedený postup by byl porušením práva na přístup k soudu, garantovaného v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, dle kterého se každý může stanoveným způsobem domáhat svého práva u nezávislého a nestranného soudu. V neposlední řadě lze jako další neočekávaný důsledek uvést, že správní orgány jsou v dalším řízení vázány právním názorem, který vyslovil krajský soud ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Pokud jej tedy budou respektovat, byla by tato jejich zákonná povinnost v souladu se závěry prvního a čtvrtého senátu neslučitelná s jejich šancí na meritorní projednání kasační stížnosti. Tím by však byla omezena sjednocující role Nejvyššího správního soudu ve smyslu § 12 odst. 1 s. ř. s., jelikož ten v případě, že kasační stížnost

pokračování

odmítne pro odpadnutí předmětu řízení, zpravidla nevysloví závazný právní názor podle § 78 odst. 5 s. ř. s., jímž by judikaturu krajských soudů sjednocoval.

[22] Vzhledem k závěrům rozšířeného senátu ve věcech sp. zn. 2 Ans 3/2006 a 10 Ads 99/2014 je evidentní, že správní soudnictví situaci nastalou v usneseních sp. zn. 4 Ads 312/2020, 1 As 199/2021 a *VEMEX* předvídá a judikatura NSS s ní pracuje. Osmý senát má tedy za to, že není třeba nijak dále dokládat konkrétní příklady toho, že různé senáty NSS zcela běžně rozhodují meritorně ve věcech v době, kdy už bylo v důsledku zrušujícího rozsudku krajského soudu vydáno nové rozhodnutí ve správním řízení. V určitých případech navíc i samy instruují krajský soud či správní orgány, která správní rozhodnutí v důsledku zrušujícího rozsudku „obživla“ a jak s nimi případně naložit (např. rozsudek ze dne 6. 12. 2017, č. j. 6 Afs 282/2017 - 26, bod 19).

[23] Osmý senát se ztotožňuje s citovanou judikaturou rozšířeného senátu, ze které lze podle jeho názoru dovodit, že v případě, kdy správní orgány během řízení o kasační stížnosti na základě zrušujícího rozsudku krajského soudu ve věci vydají nové rozhodnutí, k odpadnutí předmětu soudního řízení nedochází. Považuje za vhodné poukázat na komplikace, které by způsobilo přistoupení na druhou judikaturní linii. Klíčová je role zrušujícího rozsudku krajského soudu, neboť ten je tím, co dává „do pohybu“ další stadium správního řízení. Kdyby nebylo rozsudku, kterým krajský soud zruší rozhodnutí správního orgánu, tak by řízení zůstalo pravomocně ukončené napadeným rozhodnutím o odvolání. Proto podle osmého senátu nemůže být relevantní úvaha prvního senátu ve vyjádření k ústavní stížnosti ve věci sp. zn. 1 As 199/2021, že žalovaný správní orgán následně nezruší prvostupňové rozhodnutí (pouze) proto, že jej k tomu zavázal krajský soud, ale sám nalezne důvody jiné, případně dokonce bude postupovat v rozporu se závazným právním názorem krajského soudu.

[24] Daná judikaturní linie, že předmět řízení odpadá i tehdy, pokud odvolací správní orgán zruší rozhodnutí správního orgánu I. stupně až po zásahu správního soudu, není správná i z dalšího důvodu. Je totiž založena na tom, že pokud je zrušeno i prvostupňové rozhodnutí, není už o čem rozhodovat. Pak by ale musela být od začátku nepřípustná také kasační stížnost žalovaného správního orgánu, pokud by krajský soud zrušil nejen odvolací, ale i prvostupňové správní rozhodnutí v souladu s § 78 odst. 3 s. ř. s. I v takovém případě totiž již neexistuje ani prvostupňové rozhodnutí, přičemž právě neexistence alespoň prvostupňového rozhodnutí vedla čtvrtý a první senát k závěru o odpadnutí předmětu řízení. Z toho vyplývá, že pro posouzení existence předmětu řízení nemůže být relevantní to, že žalovaný správní orgán v rámci nového stadia téhož správního řízení, vyvolaného na základě rozsudku krajského soudu, zruší rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

[25] V nyní projednávané věci řeší osmý senát situaci, kdy žalovaný během řízení před NSS zrušil rozhodnutí správního orgánu I. stupně, který následně řízení zastavil z důvodu, že žalobkyně nabyla státní občanství. Ke zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně však mohlo dojít jen díky tomu, že krajský soud nejprve zrušil původní zamítavé rozhodnutí o odvolání (podrobněji bod [6] tohoto usnesení). Pokud by osmý senát kasační stížnosti vyhověl a zrušil napadený rozsudek, „obživlo“ by tím napadené rozhodnutí stěžovatelky, kterým zamítla odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Nebyl by tedy vůbec žádný prostor v původním správním řízení pokračovat. Výsledek řízení je

tak minimálně způsobilý ovlivnit právo žalobkyně na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím ve smyslu § 7 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Podle § 8 odst. 1 citovaného zákona lze totiž nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím uplatnit pouze tehdy, pokud bylo pravomocné rozhodnutí pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem. Pokud by však měl osmý senát následovat predestřenou druhou judikaturní linii, musel by kasační stížnost odmítnout pro odpadnutí předmětu řízení.

[26] Otázka, jež je v judikatuře Nejvyššího správního soudu řešena rozdílně, a kterou předkládá osmý senát rozšířenému senátu k rozhodnutí, proto zní: *Má být kasační stížnost podaná proti zrušujícímu rozsudku krajského soudu odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro odpadnutí předmětu řízení před Nejvyšším správním soudem, pokud správní orgán vydá nové rozhodnutí ve správním řízení v důsledku zrušujícího rozsudku krajského soudu?*

[27] Účastníci řízení nevyužili možnosti vyjádřit se k otázce předložené rozšířenému senátu.

III. Posouzení věci rozšířeným senátem

III.1. Pravomoc rozšířeného senátu

[28] Podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s., *dospěje-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.*

[29] Osmý senát dospěl k názoru odlišnému od závěrů vyslovených čtvrtým a prvním senátem v již citovaných usneseních č. j. 4 Ads 312/2020 - 39, 1 As 199/2021-58 a 1 Afs 351/2021 - 94. Podle osmého senátu totiž zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolacím správním orgánem v důsledku závazného právního názoru vyjádřeného ve zrušujícím rozsudku krajského soudu ani následné zastavení správního řízení nejsou důvodem k odmítnutí kasační stížnosti podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Oproti tomu podle citovaných rozhodnutí v takovém případě odpadl předmět řízení, a tudíž je dán důvod pro odmítnutí kasační stížnosti. Tento závěr osmý senát pokládá za nesprávný a nekonzistentní s východisky, na nichž je založena podle osmého senátu převažující část judikatury Nejvyššího správního soudu.

[30] Rozšířený senát zjistil, že v judikatuře Nejvyššího správního soudu se lze setkat se třemi odlišnými náhledy na to, co je předmětem řízení o kasační stížnosti a kdy předmět tohoto řízení odpadá.

[31] Podle prvního přístupu je předmětem řízení o kasační stížnosti přezkum napadeného rozhodnutí krajského soudu, a nikoli jednání správního orgánu, které přezkoumal krajský soud. Nejvyšší správní soud tak věcně posuzoval kasační stížnost i v případě, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo zrušeno a správní řízení zastaveno, nebo například i tehdy, kdy již žalobci byly poskytnuty informace, kterých se domáhal (např. rozsudek ze dne 25. 7. 2016, č. j. 8 As 135/2015 - 36, body 16 až 18; rozsudek ze dne 31. 7. 2019,

pokračování

č. j. 9 As 127/2017 - 44, body 13 až 15; rozsudek ze dne 4. 2. 2021, č. j. 7 As 257/2020 - 27, bod 22; rozsudek ze dne 22. 3. 2023, č. j. 2 As 107/2022 - 34, bod 26; či rozsudek ze dne 26. 9. 2023, č. j. 2 As 226/2022 - 23, bod 13). Jednalo se o situace, kdy ke změně původně napadeného jednání správního orgánu došlo v rámci řízení, které probíhalo v důsledku rozsudku krajského soudu, kterým bylo původní rozhodnutí správního orgánu zrušeno. Ve všech případech však Nejvyšší správní soud výslovně konstatoval, že předmětem řízení o kasační stížnosti je přezkum rozhodnutí krajského soudu a tento předmět neodpadl.

[32] Podle druhého přístupu je naopak předmět řízení o kasační stížnosti propojený s předmětem řízení před krajským soudem. Dojde-li v průběhu řízení o kasační stížnosti ke zrušení, nahrazení nebo změně napadeného správního rozhodnutí *v jiném řízení* (například v přezkumném řízení či v důsledku vydání nového správního rozhodnutí), odpadá předmět řízení o kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud by totiž v případě věcného posuzování kasační stížnosti nerozhodoval o konkrétních subjektivních veřejných právech, neboť žádné rozhodnutí, které by subjektivní veřejná práva žalobce mohlo zasáhnout, již neexistuje a „neobživlo“ by ani při zrušení kasační stížností napadeného rozsudku. Krajský soud by tak v případě, že by mu byla věc vrácena, musel žalobu odmítnout (např. usnesení ze dne 14. 1. 2016, č. j. 9 Ads 147/2015 - 24, bod 9 až 11; usnesení ze dne 8. 6. 2017, č. j. 1 Afs 332/2016 - 39, bod 11; usnesení ze dne 26. 6. 2019, č. j. 8 Azs 4/2019 - 36, body 7 a 8; usnesení ze dne 16. 10. 2020, č. j. 2 Azs 369/2019 - 50, body 7 a 8; či usnesení ze dne 3. 6. 2021, č. j. 4 Azs 327/2020 - 44, body 7 až 9).

[33] Jak bylo uvedeno, ve všech případech citovaných v předchozím odstavci se jednalo o odlišnou procesní situaci od případů první judikaturní linie, což byl zřejmě důvod, proč jejich vzájemnou odlišnost předkládající senát (stejně jako senáty, které tato rozhodnutí vydaly) neidentifikoval jako rozpor v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Podle rozšířeného senátu však vedle sebe neobstojí ani tyto dvě linie, a to s ohledem na rozhodovací důvod většiny rozhodnutí citovaných v předchozím odstavci, jímž bylo odpadnutí předmětu řízení o kasační stížnosti v důsledku zrušení žalobou napadeného správního rozhodnutí.

[34] Konečně podle třetího přístupu předmět řízení o kasační stížnosti odpadne také tehdy, dojde-li v průběhu řízení o kasační stížnosti ke zrušení, nahrazení či změně napadeného správního rozhodnutí v návaznosti na rozhodnutí krajského soudu (tedy nikoliv *v jiném řízení*). Tento přístup se uplatnil v již citovaných usneseních č. j. 4 Ads 312/2020 - 39, 1 As 199/2021-58 a 1 Afs 351/2021 - 94, vůči nimž se osmý senát vymezuje.

[35] Navzdory různým procesním situacím, v nichž byla citovaná rozhodnutí přijata, závěry v nich vyslovené vedle sebe neobstojí. Předkládající osmý senát nemůže posoudit, zda neodpadl předmět řízení o kasační stížnosti, aniž by se alespoň od jednoho z nich odchýlil. Pravomoc rozšířeného senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s. je tudíž dána.

III.2. Právní názor rozšířeného senátu

[36] Rozšířený senát předepisuje, že si je vědom prvotního účelu, či přímo poslání správního soudnictví jako celku, jímž je ochrana veřejných subjektivních práv osob dotčených

jednáním veřejné správy (§ 2 s. ř. s.). Zjednodušeně lze konstatovat, že (až na zákonné výjimky) má aktivita správních soudů místo jen tam, kde byla, jsou či přinejmenším mohou být v důsledku napadeného jednání správních orgánů dotčena navrhovatelova veřejná subjektivní práva, resp. jeho právní sféra (např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, č. 1764/2009 Sb. NSS, bod 34). Současně však nelze opomenout zákonné vymezení toho, jak má k naplňování účelu správního soudnictví přispívat Nejvyšší správní soud, konkrétně rozhodováním o kasačních stížnostech proti rozhodnutím krajských soudů ve správním soudnictví.

[37] Aby tedy rozšířený senát mohl odpovědět na otázku, kdy odpadá předmět řízení o kasační stížnosti a jsou dány důvody pro její odmítnutí podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (za použití § 120 s. ř. s.), musí nejprve vyjasnit, co je předmětem řízení o kasační stížnosti.

[38] Východiskem je nesporně § 102 věta první s. ř. s., podle níž je kasační stížnost *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 soudního rozhodnutí.*

[39] Podle § 110 odst. 1 s. ř. s. rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti, která je způsobilá věcného projednání, tak, že buď zruší rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátí k dalšímu řízení, nebo kasační stížnost zamítne. V případě zrušení rozhodnutí krajského soudu Nejvyšší správní soud navíc sám rozhodne o zastavení řízení, odmítnutí návrhu nebo postoupení věci, pokud pro to byly důvody již v řízení před krajským soudem.

[40] Podle § 110 odst. 2 s. ř. s. Nejvyšší správní soud *může* v případě zrušení rozhodnutí krajského soudu sám rozhodnout mimo jiné o zrušení rozhodnutí správního orgánu, vyslovení jeho nicotnosti či o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Zákonodárce výslovně stanovil, že tohoto oprávnění Nejvyšší správní soud *může* využít. Jeho využití tak závisí na uvážení Nejvyššího správního soudu a není vázáno na návrh stěžovatele (viz již rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2012, č. j. 2 Afs 68/2011 - 212).

[41] Nejvyšší správní soud tedy v řízení o kasační stížnosti vždy musí rozhodnout toliko o návrhu na zrušení rozhodnutí krajského soudu. Pouze tímto návrhem stěžovatel disponuje; zbylé způsoby rozhodnutí o kasační stížnosti na jeho návrhu nezávisí. Dokud je zde napadené rozhodnutí krajského soudu, které Nejvyšší správní soud může v případě jeho nezákonnosti zrušit, má Nejvyšší správní soud o čem v řízení o kasační stížnosti rozhodovat.

[42] Již znění právní úpravy tak svědčí pro závěr, že předmětem řízení o kasační stížnosti je rozhodnutí krajského soudu a že dokud toto rozhodnutí existuje, nemůže předmět řízení o kasační stížnosti odpadnout. Rozšířený senát se dále zabýval tím, zda neexistují důvody přijmout zužující výklad právní úpravy. Takové důvody nenalezl.

[43] **Zaprvé**, výklad, že předmětem řízení o kasační stížnosti je rozhodnutí krajského soudu, nejlépe odpovídá roli Nejvyššího správního soudu. Úlohou Nejvyššího správního soudu jako vrcholného soudního orgánu (čl. 92 Ústavy) je *zajišťovat jednotu a zákonnost rozhodování* (§ 12 odst. 1 s. ř. s.). Tuto úlohu plní Nejvyšší správní soud v první řadě

pokračování

ve vztahu ke krajským soudům – jeho primárním úkolem je totiž zajistit právě jednotu a zákonnost jejich rozhodování. Ostatně právě neexistence Nejvyššího správního soudu jako sjednocovatele judikatury krajských soudů byla jedním z hlavních důvodů, proč Ústavní soud zrušil předchozí úpravu správního soudnictví obsaženou v části páté občanského soudního řádu. Ústavní soud tehdy vyložil, že „požadavek na vytvoření mechanismu sjednocení judikatury (byť třeba jen formou kasační stížnosti či jiného mimořádného opravného prostředku) vyplývá z požadavků kladených na stát, který sám sebe definuje jako stát právní. Neexistence takového mechanismu ve svých důsledcích ... vede též k nedostatečnému tlaku na kultivaci veřejné správy jako celku a k pocitům orgánů této správy, mnohdy oprávněným, že jsou vystaveny soudní kontrole, která postrádá sjednocující funkci. Kromě toho absence jakéhokoli prostředku sjednocování judikatury správních soudů vede k tomu, že do role „sjednocovatele“ se, v rozporu se svým postavením, dostává Ústavní soud. Tento stav vytváří zásadní nerovnost mezi právníckými a fyzickými osobami na straně jedné a správními úřady, neboť stát nemá žádný prostředek, aby se bránil proti někdy diametrálně odlišnému rozhodování správních soudů. Jinak řečeno, exekutiva nemá možnost vyvolat posouzení správní judikatury vrcholným orgánem moci soudní, má-li za to, že odporuje zákonu.“ [nález sp. zn. Pl. ÚS 16/99 ze dne 27. 6. 2001 (N 96/22 SbNU 329; 276/2001 Sb.)].

[44] Není důvod, proč by měl být Nejvyšší správní soud při zajišťování jednotnosti a zákonnosti rozhodování krajských soudů omezován zkoumáním, zda v době jeho rozhodování existuje akt (zásah) správního orgánu, o němž rozhodoval krajský soud. Pro zajištění jednotného a zákonného rozhodování krajských soudů je toto hledisko irelevantní.

[45] **Zadruhé**, stěžovatel – žalobce, správní orgán nebo osoba zúčastněná na řízení –, může mít legitimní zájem na věcném posouzení kasační stížnosti, i když zde již není jednání správního orgánu či jeho výsledek (zejména rozhodnutí, nečinnost, opatření obecné povahy či „zásah“), jejichž zákonnost přezkoumával krajský soud.

[46] V případě žalobce, který jako stěžovatel napadne zamítavý rozsudek krajského soudu, může žalobce chtít získat jednoznačnou odpověď na to, zda jednání správního orgánu či jeho výsledek byly či nebyly zákonné, aby věděl, zda se v případě jejich opakování domůže soudní ochrany. To bude zcela pochopitelné například tehdy, obává-li se žalobce například vydání rozhodnutí obdobného obsahu týkající se třeba jen jiného období, nebo zopakování zásahu určitého druhu apod. Stejně tak může žalobce chtít dosáhnout toho, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí krajského soudu jako nezákonné, neboť chce uplatnit nárok na náhradu újmy způsobené nezákonným rozhodnutím podle čl. 36 odst. 3 Listiny.

[47] Nadto, kdyby projednatelnost kasační stížnosti závisela na tom, zda v době rozhodování Nejvyššího správního soudu ještě existuje jednání správního orgánu či jeho výsledek zasahující do práv žalobce – stěžovatele, mohly by správní orgány vždy relativně jednoduše zabránit Nejvyššímu správnímu soudu v tom, aby se k námitkám vzneseným v kasační stížnosti vyjádřil. Vždy by jim totiž stačilo napadené jednání či jeho výsledek odklidit (například zrušit rozhodnutí za využití dozorčích prostředků, nahradit opatření obecné povahy novým, ustat s nečinností či ukončit jiný zásah). Správní orgány by tak do značné míry měly v rukou přístup jednotlivce k Nejvyššímu správnímu soudu

a nepřímou by určovaly i rozsah, v jakém Nejvyšší správní soud uplatní svou sjednocovací roli. To rozšířený senát nepokládá za přijatelné.

[48] Nejedná se přitom o spekulativní úvahu. Při přezkumu mimořádných opatření ministerstva zdravotnictví vydávaných podle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, v době prvního enormního výskytu onemocnění covid-19 docházelo k rušení a nahrazování vydaných opatření, aniž byly uváděny věcné důvody takového postupu a v přímé časové souvislosti s průběhem jejich soudního přezkumu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, č. j. 6 As 114/2020 - 63). V rozsudku ze dne 27. 10. 2020, č. j. 8 Azs 158/2020 - 22, se Nejvyšší správní soud musel ve vztahu k rozhodnutím o zajišťování cizinců vyrovnat se snahou zákonodárce o záměrné znemožnění účinné soudní ochrany.

[49] V jiných případech by to byla krátkodobá povaha přezkoumávané činnosti veřejné správy, která by při požadavku na jejich existenci dokonce v době rozhodování o kasační stížnosti bránila jejich účinnému soudnímu přezkumu (např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2019, č. j. 8 As 2/2018 - 73, a reakce na něj v již citovaném rozsudku ve věci sp. zn. 6 As 114/2020).

[50] Konečně, restriktivní výklad v případě žalobců zasahuje do jejich práva na přístup k soudu (čl. 36 odst. 1 Listiny). Ačkoliv ústavní pořádek obecně vzato negarantuje jednotlivcům právo na opravný prostředek proti rozhodnutím správních soudů, tedy ani na kasační stížnost, jelikož zákonodárce přistoupil k zavedení tohoto opravného prostředku, vztahují se i na něj záruky práva na spravedlivý proces. Omezení práva žalobců jako stěžovatelů na přístup k Nejvyššímu správnímu soudu bez jednoznačné zákonné opory je z tohoto pohledu problematické.

[51] Přinejmenším srovnatelně silný zájem na projednání kasační stížnosti lze shledat též u žalovaného, který jako stěžovatel napadne vyhovující rozsudek krajského soudu.

[52] Podle judikatury rozšířeného senátu se správní orgán musí řídit pravomocným rozhodnutím krajského soudu i v případě, že jej napadl kasační stížností (usnesení rozšířeného senátu ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 As 3/2006 - 49, č. 1255/2007 Sb. NSS, týkající se žaloby proti rozhodnutí). Správní orgán tedy musí pokračovat v původním správním řízení, bylo-li jeho rozhodnutí zrušeno; musí ustát s nečinností a vydat ve stanovené lhůtě rozhodnutí, bylo-li mu to soudem uloženo; nesmí pokračovat v zásahu a musí obnovit stav před zásahem, pokud o tom soud rozhodl; a musí akceptovat zrušení opatření obecné povahy. Tyto důsledky nejsou samy o sobě důvodem pro to, aby byl kasační stížností žalovaného přiznán odkladný účinek (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 As 99/2014 - 58, č. 3270/2015 Sb. NSS, týkající se odkladného účinku v případě zrušení rozhodnutí). Na těchto závěrech nemá rozšířený senát důvod cokoli měnit: správní orgány se musí řídit pravomocnými rozhodnutími krajských soudů a jejich kasačním stížnostem nemůže být přiznáván odkladný účinek automaticky jen proto, že jinak by se pravomocným rozhodnutím krajského soudu musely řídit.

pokračování

[53] V důsledku povinnosti správního orgánu respektovat pravomocný rozsudek krajského soudu a výjimečnosti přiznávání odkladného účinku se ovšem správní orgány budou pravidelně dostávat do situace, kdy sice podají kasační stížnost, ale zároveň budou nuceny jednat v souladu s tímto rozsudkem. Budou tedy například muset vydat nová správní rozhodnutí, ustat s nečinností či jiným zásahem, nebo vydat nové opatření obecné povahy. Správní orgány tak mají zpravidla právní povinnost upravit své jednání, o němž rozhodoval krajský soud, a obvykle tak musí učinit dříve, než bude projednána jejich kasační stížnost. Kdyby předmět řízení o kasační stížnosti odpadl vždy, když přestane existovat jednání či jeho výsledek, které byly předmětem posuzování krajským soudem, nebyla by kasační stížnost správních orgánů věcně projednatelná téměř nikdy. To by byl nepřijatelný důsledek. Jedním z úkolů Nejvyššího správního soudu jako sjednocovatele judikatury je naopak poskytovat exekutivě (správním orgánům) *„možnost vyvolat posouzení správní judikatury vrcholným orgánem moci soudní, má-li za to, že odporuje zákonu“* (již citovaný nálezn Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/99).

[54] Výše uvedené úvahy týkající se žalobce a správního orgánu jako stěžovatelů pak platí obdobně i pro osoby zúčastněné na řízení, jsou-li v procesním postavení stěžovatele.

[55] **Zatřetí**, výklad, že předmětem řízení o kasační stížnosti je rozhodnutí krajského soudu, je uplatnitelný obecně bez ohledu na to, zda krajský soud rozhodoval o žalobě proti rozhodnutí, nečinnosti či nezákonnému zásahu správního orgánu či o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

[56] V případě řízení o žalobách proti nečinnosti již rozšířený senát vyložil, že *„předmětem řízení o kasační stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je rozhodnutí krajského soudu, nikoliv nečinnost správního orgánu (která byla předmětem řízení před krajským soudem).“* Zároveň zdůraznil, že *„výklad soudního řádu správního nemůže vést správní orgán k nutnosti volby, a to buď jednat v souladu s pravomocným rozhodnutím krajského soudu za vědomí ztráty opravného prostředku, nebo vědomě pravomocné rozhodnutí krajského soudu ignorovat za účelem udržení přípustnosti opravného prostředku. Odepření možnosti přezkumu pravomocného rozhodnutí krajského soudu Nejvyšším správním soudem – a to v důsledku jednání v souladu s pravomocným rozhodnutím krajského soudu, nemá oporu v zákoně.“* (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2006, č. j. 8 Ans 1/2006 - 135, č. 1012/2007 Sb. NSS).

[57] Tyto závěry musí obdobně platit pro řízení o zápůřčí žalobě proti nezákonnému zásahu. Pokud krajský soud na základě rozhodnutí krajského soudu ustane s určitým zásahem, nemůže tím být připraven o možnost bránit se proti danému rozhodnutí krajského soudu kasační stížností.

[58] Nejvyšší správní soud nemůže na jednu stranu věcně projednávat kasační stížnosti proti rozhodnutím krajských soudů přezkoumávajícím nečinnosti nebo zásah správního orgánu, ačkoliv nečinnost nebo zásah již v době jeho rozhodování neexistují, a na druhou stranu odmítat kasační stížnosti proti rozhodnutím krajských soudů přezkoumávajícím rozhodnutí správních orgánů nebo opatření obecné povahy právě a jen proto, že v době jeho rozhodování již rozhodnutí správního orgánu nebo opatření obecné povahy neexistuje.

Pro takové rozlišování zákon neposkytuje oporu. Rozšířený senát shledává, že závěry, které vyslovil v souvislosti s řízeními o žalobách proti nečinnosti, se musí uplatnit obecně i na zbylé „standardní“ typy řízení ve správním soudnictví.

[59] **Začtvrté**, výklad, že předmětem řízení o kasační stížnosti je rozhodnutí krajského soudu, nenarušuje zásadu subsidiarity. V obecné podobě je tato zásada vyjádřena v § 5 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li zákon jinak, *lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon*. Podle judikatury rozšířeného senátu zásada subsidiarity jednak odráží dělbu moci a brání tomu, aby správní soudy zasahovaly do veřejné správy v případech, v nichž je veřejná správa schopna vlastními prostředky napravit nezákonnost a zajistit ochranu práv osob [rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2023, č. j. 2 As 21/2020 - 34, č. 4453/2023 Sb. NSS, bod 31], jednak je jejím účelem „*předejít soudnímu řízení v případech, kdy lze dosáhnout nápravy přímo u správních orgánů*“ [usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 5. 2014, č. j. 8 Ans 2/2012-278 (bod 18)].

[60] Zásada subsidiarity upravuje vztah mezi správními orgány (veřejnou správou) a správním soudnictvím jako celkem. Chce-li veřejná správa zabránit ingerenci správních soudů, musí ještě před rozhodnutím krajského soudu vlastními prostředky napravit nezákonnost a zajistit ochranu práv dotčených osob. Neučiní-li to, nemůže s odkazem na subsidiaritu bránit Nejvyššímu správnímu soudu, aby rozhodnutí krajského soudu přezkoumal. Zásada subsidiarity má totiž zabránit tomu, aby „*moc soudní v podobě správních soudů nabrazovala činnost orgánů moci výkonné a přivlastňovala si jejich pravomoc*“ [usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015 - 48, č. 3579/2017 Sb. NSS, *Jihočeská univerzita*, bod 53], nikoliv tomu, aby byly v rámci soustavy správních soudů uplatněny prostředky přezkumu a sjednocování judikatury. Skutečnost, že se vede řízení o kasační stížnosti, tedy neznamená, že veřejná správa dostala další příležitost napravit své potenciálně nezákonné počínání a že pokud tak učiní, Nejvyšší správní soud se takovým případem nebude dále zabývat.

[61] Je ostatně zjevné, že proběhlo-li řízení před krajským soudem, ani uplatnění zásady subsidiarity nebylo schopno předejít soudnímu řízení. Ani v tomto ohledu se tedy nelze této zásady dovolávat.

[62] Rozšířený senát konečně zdůrazňuje, že přezkoumání rozhodnutí krajského soudu nemusí samo o sobě vést k zásahu do činnosti veřejné správy. Nejvyšší správní soud totiž přezkoumává primárně zákonnost rozhodnutí krajského soudu, a zasahuje tak především do činnosti správních soudů. K zásahu do činnosti veřejné správy by došlo teprve v případě, že Nejvyšší správní soud či jeho právním názorem vázaný krajský soud dospějí k závěru, že veřejná správa dosud vlastními prostředky nezajistila nápravu nezákonnosti a neochránila práva dotčených osob. V takovém případě je ale poskytnutí soudní ochrany ze strany správních soudů namístě.

[63] Rozšířený senát si je vědom, že i v řízení o kasačních stížnostech je „ohniskem přezkumu“ v posledku rozhodnutí správního orgánu, jeho nečinnost, jiný zásah nebo jím vydané opatření obecné povahy (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2020, č. j. 8 Azs 339/2019 - 38, č. 4039/2020 Sb. NSS, bod 44, a zejména

pokračování

rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2023, č. j. 5 As 84/2022 - 30, bod 29). Tato jednání správních orgánů jsou ovšem Nejvyšším správním soudem hodnocena toliko zprostředkovaně, prostřednictvím napadeného rozhodnutí krajského soudu, neboť pouze to je vlastním předmětem řízení o kasační stížnosti.

[64] Rozšířený senát tedy konstatuje, že zatímco předmětem řízení před krajským soudem je jednání správního orgánu, resp. jeho výsledek napadený žalobou či jiným návrhem, předmětem řízení o kasační stížnosti je rozhodnutí krajského soudu, kterým bylo o daném jednání správního orgánu rozhodnuto. Dokud toto rozhodnutí krajského soudu existuje, je dán předmět řízení o kasační stížnosti. Předmět řízení o kasační stížnosti tedy nemůže odpadnout v případě, že přestane existovat jednání správního orgánu, o němž rozhodoval krajský soud. Je přitom lhostejné, zda takové jednání přestalo existovat z důvodů souvisejících s rozhodnutím krajského soudu, nebo z důvodů na něm nezávislých.

[65] Výše uvedené znamená, že Nejvyšší správní soud bude v některých případech rušit rozhodnutí krajského soudu a věc mu vracet k dalšímu řízení, přestože bude vědět, že v mezidobí došlo k odpadnutí předmětu řízení o žalobě (tedy že zde již není jednání správního orgánu, o jehož zákonnosti by krajský soud mohl rozhodovat), a že krajský soud tudíž musí následně žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[66] Nejvyšší správní soud totiž nemůže v takové procesní situaci sám rozhodnout o odmítnutí žaloby. Podle § 110 odst. 1 s. ř. s. části věty první za středníkem je totiž Nejvyšší správní soud oprávněn rozhodnout o odmítnutí žaloby jen tehdy, *jestliže již v řízení před krajským soudem byly důvody pro ... odmítnutí návrhu*. Pokud tedy důvody pro odmítnutí žaloby nastanou až po rozhodnutí krajského soudu, bude na krajském soudu, aby v případě zrušení předchozího rozhodnutí krajského soudu a vrácení věci žalobu pro nedostatek podmínky řízení odmítl. Nejvyšší správní soud neshledává důvod pro jiný výklad tohoto ustanovení, než jaký plyne z jeho slov: účelem tohoto ustanovení je umožnit Nejvyššímu správnímu soudu efektivně napravit případné vady přezkoumávaného rozhodnutí krajského soudu a postupu, který mu předcházel, nikoliv reagovat jako první na nově nastalé procesní okolnosti.

[67] Rozšířený senát závěrem připomíná, že judikatura Nejvyššího správního soudu připouští kasační stížnosti proti některým procesním rozhodnutím krajských soudů, jimiž se toliko neupravuje vedení řízení a která nejsou ze své povahy dočasná [§ 104 odst. 3 písm. b) a c) s. ř. s. *a contrario*]. Důvod řízení o kasační stížnosti směřující proti takovému rozhodnutí může odpadnout v souvislosti s tím, že krajský soud vydá meritorní rozhodnutí nebo jinak řízení o žalobě či jiném návrhu skončí. Rozšířený senát tak u kasační stížnosti proti rozhodnutí o neosvobození od soudního poplatku vyložil, že důvod tohoto řízení odpadne, pokud krajský soud následně zastaví řízení a usnesení o zastavení buď nebude ve stanovené lhůtě napadeno kasační stížností, nebo bude, ale neúspěšně. V takovém případě nastává neodstranitelný nedostatek podmínek řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí o neosvobození od soudního poplatku (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2021, č. j. Ars 3/2019-43, č. 4209/2021 Sb. NSS, zejména bod 55). V případě kasačních stížností proti procesním rozhodnutím krajských soudů, kterými řízení nekončí, se tedy uplatňují specifická (částečně jiná) pravidla. V kontextu posuzované věci,

v níž jde o kasační stížnost proti meritornímu rozhodnutí krajského soudu, nemá rozšířený senát důvod se k těmto pravidlům vracet či je jakkoliv korigovat.

III.3. Shrnutí

[68] Předmětem řízení o kasační stížnosti proti konečnému rozhodnutí krajského soudu je toto rozhodnutí. Dokud napadené rozhodnutí krajského soudu existuje, nelze kasační stížnost odmítnout pro odpadnutí předmětu řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

III.4. Aplikace na projednávanou věc

[69] V posuzovaném případě krajský soud zrušil napadené rozhodnutí stěžovatelky. Stěžovatelka – vázána tímto rozsudkem – zrušila rozhodnutí správního orgánu I. stupně, který nakonec správní řízení zastavil.

[70] Žádná z uvedených okolností nebrání Nejvyššímu správnímu soudu přezkoumat zákonnost rozsudku krajského soudu a tento rozsudek buď zrušit, nebo kasační stížnost proti němu zamítnout. Právě rozsudek krajského soudu je předmětem řízení o kasační stížnosti. Předmět řízení o kasační stížnosti tedy neodpadl a uvedené okolnosti nezakládají důvod pro odmítnutí kasační stížnosti podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

IV. Závěr

[71] S tímto právním názorem rozšířený senát v souladu s § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu vrací věc osmému senátu k projednání a rozhodnutí.

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

V Brně dne 27. února 2024

Filip Dienstbier
předseda rozšířeného senátu