

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobkyně: **BONVER WIN, a.s.**, se sídlem Jungmannova 32/25, Praha 1, zastoupená JUDr. Stanislavem Dvořákem, Ph.D., LL.M., advokátem se sídlem Pobřežní 394/12, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 525/15, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 2. 2024, č. j. 6 Af 3/2023 - 42,

t a k t o :

Věc se postupuje k rozhodnutí rozšířenému senátu.

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 4. 4. 2014, č. j. MF-97736/2013/34-4 (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí*“), zrušil tři rozhodnutí, kterými byla žalobkyni udělena povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry. Ministr financí nejprve rozhodnutím ze dne 12. 1. 2015, č. j. MF-39404/2014/34/2901-RK (dále jen „*rozhodnutí o rozkladu z ledna 2015*“), zamítl rozklad proti prvostupňovému rozhodnutí a toto rozhodnutí potvrdil.

[2] Městský soud v Praze (dále jen „*městský soud*“) rozsudkem ze dne 29. 9. 2021, č. j. 9 Af 13/2015 - 117 (dále jen „*rozsudek MS ze září 2021*“), žalobě proti rozhodnutí o rozkladu z ledna 2015 vyhověl, uvedené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Kasační stížnost žalovaného proti rozsudku MS ze září 2021 Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 5. 1. 2022, č. j. 10 As 474/2021 - 38, zamítl.

[3] Ministr financí poté rozhodnutím ze dne 5. 1. 2023, č. j. MF-36363/2022/7201-1 (dále jen „*rozhodnutí o rozkladu z ledna 2023*“), podle § 152 odst. 5, ve spojení s § 90 odst. 4

správního řádu zrušil prvostupňové rozhodnutí a řízení ve věci zastavil. Výrok rozhodnutí o rozkladu z ledna 2023 zní takto:

Podle § 152 odst. 5 ve spojení s § 90 odst. 4 správního řádu zrušuji rozhodnutí Ministerstva financí č. j. MF-97736/2013/34-4 ze dne 4. dubna 2014 a řízení zastavuji.

[4] V odůvodnění rozhodnutí o rozkladu z ledna 2023 ministr financí (mimo jiné) poukázal na to, že řízení bylo zahájeno z moci úřední, přičemž jeho předmětem bylo zrušení konkrétně vymezených povolení žalobkyně. Dále v textu odůvodnění (str. 16) uvedl: „vzhledem ke skutečnosti, že platnost předmětných povolení v mezidobí uplynula, nepovažují vydání rozhodnutí o jejich zrušení za smysluplné.“

[5] Proti poslední zmíněnému rozhodnutí podala žalobkyně žalobu k městskému soudu, který jí vyhověl a rozsudkem ze dne 29. 2. 2024, č. j. 6 Af 3/2023 - 42, rozhodnutí o rozkladu z ledna 2023 zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

[6] Městský soud shledal rozhodnutí o rozkladu z ledna 2023 nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost a pro nedostatek důvodů. Nesrozumitelnost tohoto rozhodnutí spatřoval městský soud v tom, že v jeho výroku absentuje uvedení ustanovení správního řádu nebo jiného zákona, podle kterého bylo řízení ve spojení s § 90 odst. 4 správního řádu zastaveno. Ustanovení, podle kterého ministr financí řízení zastavil, nelze dle městského soudu dovodit ani z odůvodnění rozhodnutí o rozkladu z ledna 2023. Z odůvodnění nelze jednoznačně seznat ani rozhodný zákonný důvod vedoucí k zastavení řízení. Městský soud dodal, že řízení bylo zahájeno z moci úřední a nabízelo by se tedy jeho zastavení z důvodů podle § 66 odst. 2 správního řádu, tedy buď z důvodu existence překážky litispendence nebo pro odpadnutí důvodu řízení, pokud v řízení nelze pokračovat s právním nástupcem.

[7] Z odůvodnění rozhodnutí o rozkladu z ledna 2023 se městskému soudu jevilo, že ministr financí řízení zastavil buď pro uplynutí doby platnosti povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry, nebo s odkazem na rozsudek MS ze září 2021, případně z obou těchto důvodů. Ani jeden z důvodů však nebylo možné podřadit pod § 66 odst. 2 správního řádu. Překážka litispendence zde nebyla dána a co se týče odpadnutí důvodu řízení, nedošlo k naplnění ani jedné ze dvou podmínek stanovených § 66 odst. 2 správního řádu. První podmínka nebyla splněna, neboť účastník řízení stále existuje, a již jen proto nebylo možné podle citovaného ustanovení postupovat. Ani druhá podmínka není splněna, jelikož důvod řízení spočíval v otázce, zda byla dotčená zařízení provozována v souladu s obecně závaznou vyhláškou; na tom nic nemění skutečnost, že povolením k provozování loterie nebo jiné podobné hry již uplynula doba platnosti.

[8] Městský soud dodal, že žalobkyně po určitou dobu (od vydání rozhodnutí o rozkladu z ledna 2015 do uplynutí doby platnosti povolení) nemohla povolení využívat. Následným postupem ministra financí pak byl žalobkyni znemožněn věcný přezkum tohoto postupu. Co se týče rozsudku MS ze září 2021, městský soud jím shledal rozhodnutí o rozkladu z ledna 2015 nezákonným proto, že se žalovaný ani ministr financí nevypořádali s námitkami porušení práva EU. Odkaz ministra financí na tento rozsudek tak jako důvod pro zastavení řízení nemohl obstát.

[9] Nepřezkoumatelnost rozhodnutí o rozkladu z ledna 2023 pro nedostatek důvodů spatřoval městský soud také v tom, že v něm absentuje odůvodnění závěru, dle kterého jiné

pokračování

rozhodnutí o odvolání než rozhodnutí podle § 90 odst. 4 správního řádu nemůže mít význam pro náhradu škody nebo pro právní nástupce účastníků.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[10] Proti rozsudku městského soudu podává žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[11] Stěžovatel namítá, že byla splněna podmínka § 66 odst. 2 správního řádu, spočívající v zániku práva, jehož se řízení týká – v tomto případě zániku práva provozovat loterii nebo jinou podobnou hru v důsledku uplynutí doby platnosti povolení. Toto právo zaniklo v důsledku objektivní právní skutečnosti (plynutí času) a nikoliv jako důsledek rozhodnutí správního orgánu. V tomto případě se dle stěžovatele neuplatní požadavek, aby současně nebylo možné pokračovat v řízení s právními nástupci účastníka. Správní řád v § 66 odst. 2 totiž upravuje dvě situace: (i) odpadnutí důvodu řízení, zejména pokud účastník zemře nebo zanikne a v řízení nelze pokračovat s právním nástupcem a (ii) zánik věci nebo práva, jehož se řízení týká. Pokud by měl být předpoklad zániku účastníka řízení naplněn současně se zánikem věci nebo práva, přicházela by aplikace § 66 odst. 2 správního řádu v úvahu jen ve výjimečných případech. Splnění podmínek citovaného ustanovení dle stěžovatele jednoznačně vyplývá z odůvodnění rozhodnutí o rozkladu z ledna 2023.

[12] Stěžovatel nesouhlasí ani s tím, že nemohlo dojít k odpadnutí důvodu řízení, jelikož důvodem řízení byla otázka souladu provozu zařízení s obecně závaznou vyhláškou. Stěžovatel řízení zahájil ve věci zrušení povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, prostřednictvím technického zařízení. Takto vymezenému předmětu řízení odpovídá i výrok prvostupňového rozhodnutí, kterým se tam uvedená povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry ruší. Důvodem řízení je tedy otázka existence povolení provozovat herní zařízení, přičemž existence tohoto práva má být posuzována podle právního a skutkového stavu, který zde byl ke dni vydání rozhodnutí. Jelikož z napadeného rozsudku není patrné, jak městský soud dospěl k závěru, že důvodem pro vedení řízení měla být otázka souladu provozu zařízení v rozhodné době s obecně závaznou vyhláškou, či proč má stěžovatel soulad s obecně závaznou vyhláškou přezkoumávat právě v rozhodné době, je napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

[13] Stěžovatel má za to, že byla naplněna i druhá podmínka § 90 odst. 4 správního řádu, tedy že jiné rozhodnutí o odvolání nemůže mít význam pro náhradu škody nebo pro právní nástupce účastníků. Případné náhrady škody se lze domáhat na základě rozsudku MS ze září 2021. Pro případné řízení o náhradě škody je podle stěžovatele bez významu, že nedošlo k formálnímu zrušení prvostupňového rozhodnutí pro nezákonnost, k čemuž odkazuje na judikaturu Nejvyššího soudu a Ústavního soudu. Cílem § 90 odst. 4 správního řádu je ochrana účastníka řízení v případě, že by se v důsledku zrušení rozhodnutí a zastavení řízení vůbec nemohl domáhat náhrady škody, přičemž v případě jiného rozhodnutí by takový postup možný byl. Skutečnost, že stěžovatel nezrušil prvostupňové rozhodnutí pro nezákonnost, nemůže mít pro žalobkyni význam, neboť nezákonnost tohoto rozhodnutí byla vyslovena městským soudem již v rozsudku MS ze září 2021. Jiné rozhodnutí o rozkladu by tedy z hlediska nároku žalobkyně na náhradu škody nemohlo

mít význam. Tato skutečnost je dle stěžovatele z odůvodnění rozhodnutí o rozkladu z ledna 2023 seznatelná.

[14] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že jiné rozhodnutí ve věci má pro případnou náhradu škody zásadní význam. Prvostupňovým rozhodnutím bylo žalobkyni znemožněno provozovat podnikatelskou činnost spočívající v provozování loterie nebo jiné podobné hry, čímž jí vznikla škoda spočívající především v ušlém zisku za období od právní moci rozhodnutí o rozkladu z ledna 2015 do doby uplynutí platnosti povolení. Podmínkou pro vznik práva na náhradu škody je však zrušení prvostupňového rozhodnutí pro nezákonnost. S ohledem na uvedené nebylo možné řízení zastavit podle § 90 odst. 4 správního řádu.

III. Předložení věci rozšířenému senátu

IIIa. Rozsudky prvního senátu

[15] Posouzení zákonnosti napadeného rozsudku městského soudu je závislé na zodpovězení dvou obecných právních otázek: (1) zda rozhodnutí o rozkladu musí dle § 68 odst. 2 správního řádu obsahovat ve výroku výslovný odkaz na § 66 odst. 2 správního řádu (a nepostačuje odkaz na § 90 odst. 4 téhož zákona), a (2) zda rozhodnutí o rozkladu, jímž stěžovatel zastavil řízení, musí obsahovat výslovné posouzení otázky, jestli jiné rozhodnutí o odvolání (rozkladu) může mít význam pro náhradu škody nebo pro právní nástupce účastníků.

[16] Uvedené otázky vznikly ve vztahu k rozhodnutí o rozkladu z ledna 2023, jímž ministr financí s odkazem na § 152 odst. 5, ve spojení s § 90 odst. 4 správního řádu zastavil řízení vedené z moci úřední o zrušení licencí k provozování loterie nebo jiné podobné hry žalobkyně, protože doba, na níž byly licence uděleny, již uplynula (tedy slovy zákona, protože *zaniklo právo, jehož se řízení týká* ve smyslu § 66 odst. 2 správního řádu).

[17] První senát v rozsudcích ze dne 26. 9. 2024, č. j. 1 As 147/2024 - 30, a ze dne 17. 10. 2024, č. j. 1 As 148/2024 - 30, ve skutkově i právně obdobných věcech shodných účastníků řízení (dále společně jen „*rozsudky prvního senátu*“) na výše vymezené obecné otázky (1) a (2) odpověděl tak, že (1) absence odkazu správního rozhodnutí na § 66 odst. 2 správního řádu ve výroku způsobuje jeho nepřezkoumatelnost, a (2) správní orgán rozhodující o rozkladu se musí (zřejmě i bez rozkladové námitky) v odůvodnění rozhodnutí vyjádřit, jak posoudil otázku, zda jiné rozhodnutí o rozkladu může mít význam pro náhradu škody nebo pro právní nástupce účastníků ve smyslu § 90 odst. 4 *in fine* správního řádu.

[18] K otázce sub (1) první senát v rozsudku č. j. 1 As 147/2024 - 30 uvedl, že souhlasí se závěrem městského soudu, který konstatoval pochybení stěžovatele, jenž „*neuvedl zákonný důvod pro zastavení řízení do výroku*“ rozhodnutí o rozkladu dle § 68 odst. 2 správního řádu (odstavec 35 odkazovaného rozsudku). Z kontextu odkazovaného rozsudku je přitom zřejmé, že dle prvního senátu nepostačovalo, že stěžovatel odkázal na § 152 odst. 5, ve spojení s § 90 odst. 4 správního řádu (odstavec 4 odkazovaného rozsudku), jako je tomu i v nyní projednávané věci, a měl odkázat i na § 66 odst. 2 správního řádu.

pokračování

[19] V pozdějším rozsudku č. j. 1 As 148/2024 - 30 první senát blíže rozvedl svoje závěry, které v předchozím rozsudku byly uvedeny spíše jen lakonicky. Uvedl toto: „*Uvedení ustanovení, podle něhož bylo rozhodováno, je jednou z náležitostí rozhodnutí podle § 68 odst. 2 správního řádu. Správní řád v § 90 odst. 4 připouští možnost zastavit řízení, nastane-li skutečnost, která odůvodňuje zastavení řízení, a to v části odvolacího (a s ohledem na § 152 odst. 5 správního řádu též rozkladového) řízení, která se odehrává před odvolacím (rozkladovým) orgánem. I v tomto případě musí však rozkladový orgán naplnit některý ze zákonných důvodů stanovených v § 66 správního řádu; z výroku a odůvodnění rozhodnutí musí být důvody zastavení řízení seznatelné (srov. zejména rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2016, č. j. 5 As 21/2016 - 56). Městskému soudu je tak nutno přisvědčit, že v tomto ohledu je napadené rozhodnutí o rozkladu stíženo vadou.*“

[20] Pokud první senát odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 21/2016 - 56, třetí senát tento odkaz považuje za nepřipadný, neboť zmiňovaný rozsudek nepodporuje řešení otázky sub (1), jaké zvolil první senát. Podle právní věty I. rozsudku č. j. 5 As 21/2016 - 56 „[s]právní řád v § 90 odst. 4 připouští možnost zastavit řízení, nastane-li skutečnost, která odůvodňuje zastavení řízení, i v té části odvolacího řízení, která se odehrává před odvolacím orgánem. I v tomto případě musí však odvolací orgán naplnit některý ze zákonných důvodů stanovených v § 66 správního řádu; **z výroku a odůvodnění rozhodnutí musí být důvody zastavení řízení seznatelné.**“ V tehdy projednávané věci pátý senát (mimo jiné) vytýkal tehdejšímu žalovanému, že pro zastavení řízení musel splnit některý ze zákonných důvodů stanovených v § 66 správního řádu, avšak **z výroku ani odůvodnění rozhodnutí** tehdejšího žalovaného tehdy nebylo možné důvody zastavení řízení zjistit. Právní věta I. tedy (podle třetího senátu správně) vyžaduje, aby důvody zastavení řízení byly zřejmé **z výroku ve spojení s odůvodněním rozhodnutí**. Pátý senát naopak nevyžadoval, aby **samotný výrok** (bez ohledu na obsah odůvodnění) tehdy přezkoumávaného rozhodnutí žalovaného nutně obsahoval odkaz na § 66 odst. 2 správního řádu či přímo ve výroku (či výrokové části) uváděl konkrétní důvod zastavení řízení. Takový požadavek nemá oporu v zákoně (v podrobnostech k tomu viz dále).

[21] K otázce sub (2) první senát v rozsudku č. j. 1 As 147/2024 - 30 aproboval závěr městského soudu, jenž vytkl stěžovateli, že v rozhodnutí o rozkladu chybí úvaha o tom, zda by jiné rozhodnutí o rozkladu mohlo mít význam pro náhradu škody. První senát k tomu uvedl: „*Jelikož se jedná o zákonný předpoklad zastavení řízení podle § 90 odst. 4 správního řádu, bylo nutno po stěžovateli požadovat, aby se k této otázce vyjádřil a případně vysvětlil, z jakých důvodů má uvedenou podmínku za splněnou. Pokud tak neučinil, zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností spočívající v nedostatku odůvodnění.*“

[22] Třetí senát se s výše rekapitulovanými závěry rozsudků prvního senátu neztotožňuje z důvodů uvedených níže. Závěry prvního senátu podle třetího senátu představují „[o]becnější závěr vyslovený v některém z (...) citovaných rozsudků, který by byl výslovně popřen jiným rozhodnutím Nejvyššího správního soudu, popř. od něhož by se hodlal sám postupující senát odchýlit“ (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2021, č. j. 6 As 174/2019 - 35, č. 4189/2021 Sb. NSS).

IIIb. Relevantní právní úprava a další judikatura

[23] Podle § 68 odst. 2 věta první správního řádu *ve výrokové části se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, **právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1.***

[24] Podle § 90 odst. 4 správního řádu *jestliže odvolací správní orgán zjistí, že **nastala skutečnost, která odůvodňuje zastavení řízení,** bez dalšího zruší napadené rozhodnutí a řízení zastaví, ledaže jiné rozhodnutí o odvolání může mít význam pro náhradu škody nebo pro právní nástupce účastníků.*

[25] Podle § 66 odst. 2 správního řádu *řízení vedené z moci úřední správní orgán usnesením zastaví, jestliže zjistí, že u některého správního orgánu již před zahájením tohoto řízení bylo zahájeno řízení v téže věci, nebo jestliže v řízení, ve kterém nemohou pokračovat právní nástupci, odpadl jeho důvod, zejména jestliže účastník zemřel nebo zanikl, anebo **zanikla věc nebo právo, jehož se řízení týká.** Toto usnesení se pouze poznamená do spisu.*

[26] Co se týče náležitosti výrokové části rozhodnutí dle § 68 odst. 2 správního řádu – uvedení *právních ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno* – judikatura Nejvyššího správního soudu na její splnění (na rozdíl od prvního senátu) neklade „*přemrštěné*“ formální požadavky.

[27] K výkladu tohoto pravidla se vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 14. 7. 2015, č. j. 8 As 141/2012 - 57, č. 3268/2015 Sb. NSS, ve věci žalobkyně CET 21, spol. s r. o. (dále jen „*usnesení RS ve věci CET 21*“). Dospěl k závěru, že povinnost uvést ve výrokové části rozhodnutí správního orgánu *právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno*, je splněna i tehdy, když je příslušné ustanovení právního předpisu uvedeno v tzv. návěti (záhlaví) rozhodnutí, které je třeba pokládat za součást výrokové části rozhodnutí. Rozšířený senát k tomu dodal, že ze správního rozhodnutí však musí být jednoznačně seznatelné, jaký byl předmět řízení před správním orgánem, jakým způsobem o něm bylo rozhodnuto a podle jakých právních ustanovení. Pokud by tomu tak nebylo (např. jednotlivé dílčí podčásti výrokové části rozhodnutí by byly ve vzájemném nesouladu, případně by byly příliš obecné až bezobsažné), pak by to vedlo k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí (odstavec 18 usnesení RS ve věci CET 21).

[28] Méně formalistický přístup k požadavku § 68 odst. 2 správního řádu na náležitosti výrokové části rozhodnutí potvrzuje i rozsudek ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 - 25, v němž se Nejvyšší správní soud neztotožnil s názorem krajského soudu, jenž rozhodnutí odvolacího správního orgánu vytkl absenci formálních náležitostí výroku správního rozhodnutí, konkrétně že „*jsou v něm sice uvedeny příslušné paragrafy zákona, ale přestože jsou dále členěny na odstavce (§§ 4, 5, 7, 9, 13) a některé z nich jsou členěny i na písmena, řádně jsou označeny pouze § 8 písm. a) a § 11 odst. 1 písm. b)*“. Nejvyšší správní soud k tomu uvedl, že by bylo vhodnější odkazy na ustanovení zákona, podle nichž bylo rozhodováno (§ 68 odst. 2 správního řádu), uvést přesněji podle jejich podrobnějšího členění, nejde však o tak závažný nedostatek, jenž by sám o sobě vedl k nezákonnosti správního rozhodnutí.

IIIc. Názor třetího senátu

pokračování

[29] Co se týče otázky sub (1), tedy zda rozhodnutí o rozkladu (jímž bylo zastaveno řízení dle § 90 odst. 4 správního řádu) muselo dle § 68 odst. 2 správního řádu obsahovat ve výroku výslovný odkaz na § 66 odst. 2 správního řádu, třetí senát je přesvědčen, že je na ni třeba odpovědět záporně.

[30] Předně odkaz na § 66 odst. 2 správního řádu by byl v rozhodnutí o rozkladu z ledna 2023 nadbytečný a nijak by nepřispěl k míře informovanosti účastníka řízení o tom, podle jakého *právního ustanovení* ministr financí rozhodnul. Je tomu tak proto, že řízení vedené z moci úřední může odvolací správní orgán (resp. ministr rozhodující o rozkladu) zastavit **právě jen z některého důvodu, uvedeného v § 66 odst. 2 správního řádu** (srov. Vedral. J. *Správní řád. Komentář*. Praha, BOVA POLYGON, 2012, s. 781). Žádné jiné důvody správní řád nezná, takže pokud ministr financí ve výroku rozhodnutí odkázal na § 90 odst. 4 správního řádu (viz odstavec [3] výše), nutně tím implikoval i to, že zde byl důvod pro zastavení řízení dle § 66 odst. 2 téhož zákona (s ohledem na to, že šlo o řízení vedené z moci úřední).

[31] K dokreslení situace třetí senát jen podotýká, že uvedení § 66 správního řádu ve výroku správního rozhodnutí je namístě tehdy, jestliže řízení zastavuje správní orgán prvního stupně, ať již přímo, anebo v rámci postupu podle § 88 odst. 2 správního řádu. V druhém případě je to nutné, protože se toto ustanovení na § 66 správního řádu přímo odvolává, přičemž ne všechny důvody zde uvedené vedou po vydání meritorního rozhodnutí k zastavení řízení.

[32] Pokud jde o rozhodnutí odvolacího správního orgánu, zde se § 66 správního řádu uvádí ve výroku rozhodnutí jen tehdy, je-li nutno toto ustanovení aplikovat prostřednictvím § 93 správního řádu, neboť na některé případy § 90 správního řádu nedopadá.

[33] V nyní projednávané věci odůvodnění rozhodnutí o rozkladu z ledna 2023 obsahovalo konkrétní důvod pro zastavení řízení, podřaditelný pod § 66 odst. 2 správního řádu. Ministr financí ve svém rozhodnutí uvedl, že „*vzhledem ke skutečnosti, že platnost předmětných povolení v mezidobí uplynula, nepovažují vydání rozhodnutí o jejich zrušení za smysluplné*“. Z rozhodnutí o rozkladu z ledna 2023 tedy bylo patrné, že ministr řízení zastavil, protože předmětem řízení bylo zrušení loterijních povolení žalobkyně a v průběhu rozkladového řízení doba jejich platnosti uplynula. Slovy zákona tak *zaniklo právo, jehož se řízení týká*. Nutno dodat, že obdobná situace byla i u rozhodnutí o rozkladu, jimiž se zabýval ve svých rozsudcích první senát (srov. odstavec 4 rozsudku č. j. 1 As 147/2023 - 30, a odstavec 24 rozsudku č. j. 1 As 148/2024 - 30).

[34] Třetí senát tedy k otázce sub (1) uzavírá, že v posuzované věci bylo dostačující, pokud ministr financí odkázal na § 152 odst. 5 správního řádu a na § 90 odst. 4 téhož předpisu. Právě na základě těchto ustanovení totiž rozhodl o zastavení řízení. Nadto, důvod zastavení řízení spočívající v zániku práva, jehož se řízení týkalo (dle § 66 odst. 2 správního řádu), vyplývá z odůvodnění rozhodnutí o rozkladu z ledna 2023. Nejvyšší správní soud se tedy se závěrem rozsudků prvního senátu, dle něhož je rozhodnutí o rozkladu nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost kvůli pouhé absenci odkazu na § 66 odst. 2 správního řádu ve výroku rozhodnutí, neztotožňuje. Požadovat uvedení tohoto ustanovení ve výroku či výrokové části je zbytečným formalismem a nepřispívá nijak k míře informovanosti účastníků řízení o vlastním obsahu rozhodnutí, natož aby jeho absence

způsobovala tak závažnou vadu, jakou je nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro jeho nesrozumitelnost.

[35] Co se týče otázky sub (2), tedy zda správní orgán rozhodující o rozkladu se musí i bez rozkladové námitky v odůvodnění rozhodnutí vyjádřit, jak posoudil otázku, zda jiné rozhodnutí o rozkladu může mít význam pro náhradu škody nebo pro právní nástupce účastníků ve smyslu § 90 odst. 4 *in fine* správního řádu, i zde je třetí senát toho názoru, že takovou povinnost správní orgán nemá.

[36] Přestože úvaha ministra financí není explicitně uvedena v odůvodnění rozhodnutí o rozkladu, je zřejmé, že ministr měl tuto podmínku za splněnou. Pokud by tomu tak nebylo, nemohl by o zastavení řízení vůbec rozhodnout. Správní řád neukládá odvolacímu správnímu orgánu (resp. zde ministroví financí, který rozhodoval o rozkladu), aby se *ex offio* ke splnění této podmínky vyjadřoval. Není tedy zřejmé, z čeho tuto povinnost dovodil první senát. Je zavádějící tvrdit, že se jedná o *zákonný předpoklad zastavení řízení podle § 90 odst. 4 správního řádu*, jak uvedl první senát v rozsudku č. j. 1 As 147/2024 - 30. Jde totiž jen o **výjimku z pravidla**, že řízení zastaveno bude, bude-li splněna některá ze zákonných podmínek dle § 66 správního řádu. První senát bez zákonného podkladu vyžaduje, aby odvolací správní orgán (resp. zde ministr rozhodující o rozkladu) vždy explicitně uváděl, **proč tato výjimka není dána**.

[37] Nejvyšší správní soud dodává, že žalobkyně po zrušení rozhodnutí o rozkladu z ledna 2015 a vrácení věci žalovanému, tedy v okamžiku, kdy již doba platnosti jejích povolení uplynula, rozklad dále nedoplnila o argumentaci týkající se výjimky stanovené v § 90 odst. 4 správního řádu, přestože v této situaci postup podle tohoto ustanovení připadal v úvahu. I s přihlédnutím k této skutečnosti považuje Nejvyšší správní soud za dostačující, že úvaha ministra financí vyplývá z rozhodnutí o rozkladu z ledna 2023 implicitně (tj. ministr by nemohl rozhodnout způsobem uvedeným v rozhodnutí o rozkladu z ledna 2023, pokud by měl za to, že podmínka pro uplatnění výjimky je splněna).

[38] Naopak první senát klade v obou otázkách [sub (1) a (2)] nedůvodné formalistické požadavky na výrok, resp. odůvodnění rozhodnutí o zastavení řízení.

III.d. Závěr

[39] Lze tak shrnout, že (1) odvolací správní orgán (či ministr rozhodující o rozkladu) nemusí v rozhodnutí o zastavení řízení z moci úřední dle § 90 odst. 4 správního řádu výslovně odkazovat na § 66 odst. 2 pro nadbytečnost takového odkazu; potom absence takového odkazu nemůže způsobit ani nepřezkoumatelnost rozhodnutí; a (2) odvolací správní orgán (či ministr rozhodující o rozkladu) nemusí bez rozkladové námitky v odůvodnění rozhodnutí vysvětlovat, proč nebyla dána výjimka z aplikace § 90 odst. 4 správního řádu, uvedená v témže ustanovení *in fine*. Třetí senát má s ohledem na uvedené za to, že rozhodnutí o rozkladu z ledna 2023 není nepřezkoumatelné a napadený rozsudek městského soudu (tvrdící opak) je nezákonný [(je tedy naplněn kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]].

pokračování

[40] Tento právní názor a postup z něj vyplývající považuje třetí senát za jediný, který je v souladu s doktrínou i s konkrétní právní úpravou obsaženou v příslušných ustanoveních správního řádu.

[41] Vzhledem k tomu, že třetí senát dospěl při posouzení věci k odlišnému právnímu názoru, než jaký byl vysloven v jiném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupil věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. k rozhodnutí rozšířenému senátu. Právní názor na otázku výkladu § 68 odst. 2 a § 90 odst. 4 správního řádu přitom bude mít zásadní vliv na rozhodnutí ve věci.

Poučení: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: Filip Dienstbier, Petr Mikeš, Barbara Pořízková, Aleš Roztočil, Karel Šimka, Lenka Krupíčková a Ivo Pospíšil. 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 4. prosince 2024

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu