



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera a soudců Karla Šimky, Lenky Krupičkové, Petra Mikeše, Barbary Pořízkové, Ivo Pospíšila a Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **MASOX a.s.**, se sídlem Tlumačovská 1237/32, Praha 5, zast. Mgr. Miloslavem Petrů, LL.M., advokátem se sídlem Jungmannova 745/24, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, proti usnesení žalovaného ze dne 4. 7. 2024, č. j. MF-2287/2020/7303-21, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 8. 1. 2025, č. j. 8 Af 15/2024-50,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost žalobkyně **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Jádru sporu a dosavadní průběh řízení

[1] Jádrem sporu je otázka, zda je usnesení o zastavení řízení vydané podle § 66 odst. 2 správního řádu bez dalšího vyloučeno ze soudního přezkumu s ohledem na § 70 písm. a)

s. ř. s., nebo je zapotřebí v každé posuzované věci zkoumat, zda takový úkon správního orgánu nemůže zasáhnout do práv žalobce.

[2] Žalovaný v roce 2013 vydal žalobkyni několik povolení k provozování loterií nebo jiných her podle zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále i „povolení“). Následně zahájil v roce 2020 z moci úřední správní řízení ve věci zrušení zmíněných povolení, v němž bylo žalobkyni jedno povolení zrušeno.

[3] Proti rozhodnutí o zrušení povolení podala žalobkyně rozklad, který ministryně financí zamítla a potvrdila rozhodnutí o zrušení. Proti tomuto rozhodnutí žalobkyně podala žalobu k Městskému soudu v Praze, jež žalobě vyhověl rozsudkem ze dne 6. 6. 2023, č. j. 11 Af 35/2021-127. Proti rozhodnutí podal žalovaný kasační stížnost, kterou Nejvyšší správní soud (dále i „NSS“) zamítl rozsudkem ze dne 5. 6. 2024, č. j. 6 As 153/2023-41.

[4] Ministr financí proto rozklad žalobkyně znovu projednal, rozhodnutí o zrušení zrušil a vrátil věc žalovanému k novému projednání. Ten poté vydal usnesení o zastavení správního řízení, a to s odkazem na § 66 odst. 2 správního řádu, neboť vyšlo najevo, že povolení, o jehož zrušení bylo vedeno řízení, v mezidobí zaniklo ze zákona v souladu s § 136 odst. 9 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, podle něhož *povolení podle odstavců 1 až 8 zanikají nejpozději 6 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona*.

[5] Žalobkyně proti rozhodnutí o zastavení správního řízení brojila žalobou k městskému soudu, který ji podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl. Jelikož šlo o správní řízení zahájené z moci úřední, městský soud shledal, že usnesení o zastavení řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu není „rozhodnutím“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a je tudíž ze soudního přezkumu vyloučeno. Nemůže za žádných okolností zasáhnout do práv účastníků řízení.

II. Kasační stížnost žalobkyně a vyjádření žalovaného

[6] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) napadla usnesení městského soudu kasační stížností a navrhla, aby je NSS zrušil.

[7] Stěžovatelka opírá svoji kasační stížnost o dva důvody. Prvním je nezákonnost usnesení o odmítnutí žaloby. Druhým je nepřezkoumatelnost tohoto usnesení, neboť se městský soud žádným způsobem nevypořádal s jejími argumenty. Podle stěžovatelky bylo rozhodnutí správního orgánu nezákonné, neboť pro zastavení řízení nebyly splněny podmínky. K tomu poukázala na rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2015, č. j. 2 As 139/2015-25, dle něž lze zastavit řízení pouze v případě, kdy jsou splněny kumulativně dvě podmínky – v řízení nelze pokračovat s právními nástupci a současně odpadl důvod řízení.

[8] Podle stěžovatelky důvod řízení neodpadl a v řízení mělo být pokračováno, i když povolení samotná v mezidobí zanikla (k 1. 1. 2023). Mělo být totiž posouzeno, zda existovaly důvody pro jejich zrušení, a tedy i důvody pro zahájení řízení, jež mohlo vést k jejich zrušení.

[9] Podle žalovaného se městský soud s argumenty obou stran přezkoumatelně vypořádal. Ohledně tvrzené nezákonnosti zastavení řízení žalovaný poukázal především na rozsudek NSS ze dne 26. 9. 2024, č. j. 1 As 147/2024-30, podle něhož pro zastavení řízení

pokračování

postačí splnění pouze jedné z podmínek. Dojde buď k zániku účastníka řízení, anebo k zániku práva nebo věci. Zákonné podmínky tedy splněny byly.

[10] Stěžovatelka v replice k vyjádření žalovaného poukázala na intertemporální účinky judikatury a vyložila, proč podle ní nelze novou judikaturu uváděnou žalovaným aplikovat. Usnesením žalovaného bylo podle ní do jejích práv negativně zasaženo porušením zásady dvojinstančnosti správního řízení, odnětím možnosti domáhat se náhrady škody způsobené při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a porušením práva na spravedlivý proces.

III. Důvody postoupení věci rozšířenému senátu

[11] Čtvrtý senát dospěl k závěru, že v judikatuře NSS nepanuje shoda v otázce povahy usnesení o zastavení řízení vedeného z moci úřední a možnosti soudního přezkumu takového úkonu správního orgánu.

[12] NSS v rozsudku ze dne 25. 6. 2013, č. j. 4 As 30/2013-52, s odkazem na rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004-54, č. 792/2006 Sb. NSS, dovodil, že zastavení řízení, které bylo učiněno usnesením poznamenaným do spisu za použití § 66 odst. 2 správního řádu, je rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., a tedy podléhá soudnímu přezkumu.

[13] Naopak v rozsudku ze dne 6. 12. 2018, č. j. 3 As 217/2017-40, NSS shledal, že takové usnesení není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a je vyloučeno ze soudního přezkumu.

IV. Posouzení věci rozšířeným senátem

IV. 1. Pravomoc rozšířeného senátu

[14] Podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s., *dospěl-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.*

Prejudikatura rozšířeného senátu

[15] Otázkou přípustnosti soudního přezkumu rozhodnutí správního orgánu o zastavení správního nebo jiného obdobného (typicky daňového) řízení se zabýval rozšířený senát již v prvních letech působení NSS. Ve shora zmíněném rozsudku č. j. 1 Afs 86/2004-54 uvedl, že krajský soud je „(...) *povinen v každém jednotlivém případě zkoumat, zda se úkon správního orgánu, proti němuž žalobce brojí, dotýká subjektivních práv a povinností, ať již je jejich pramenem ústavní, mezinárodní či jednoduché právo žalobce, a zda tedy je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Paušální přístup, který by celou kategorii rozhodnutí (např. právě rozhodnutí o zastavení řízení) vylučoval ze soudní ochrany, není namístě a je v příkrém rozporu s principy právního státu. Vyloučení určitých úkonů ze soudního přezkumu podle § 70 s. ř. s. totiž představuje výjimku z generální klauzule, zužující pravomoc soudů jednajících a rozhodujících ve správním soudnictví; jako kteroukoliv jinou výjimku v právu je zapotřebí vykládat ji restriktivně. Proto nabízejí-li se dvě interpretace, z nichž jedna hovoří ve prospěch soudního přezkumu a druhá proti němu, je vždy zapotřebí upřednostnit tu první, resp. v pochybnostech,*

zda se určitý úkon dotýká práv a povinností žalobce podle § 65 odst. 1 s. ř. s., a tedy podléhá přezkumu, je namístě usuzovat, že tomu tak je.“

[16] Rozšířený senát následně shrnul kritéria pro posouzení, zda určité rozhodnutí o zastavení správního nebo jiného obdobného řízení podléhá soudnímu přezkumu. Uvedl, že „rozhodnutí o zastavení daňového řízení podle § 27 d. ř. podléhá přezkumu ve správním soudnictví, pokud **se týká subjektivních práv a povinností žalobce vyplývajících z ústavního, mezinárodního či jednoduchého práva v tom smyslu, že buď subjektivní práva a povinnosti z nich vyplývající zakládá, mění, ruší či závazně určuje, resp. mohlo by je zakládat, měnit, rušit či závazně určovat, pokud by správní orgán rozhodl v souladu s žádostí žalobce**“ (zvýraznění provedl nyní rozšířený senát)

Rozsudek čtvrtého senátu

[17] V rozsudku č. j. 4 As 30/2013-52 se NSS zabýval správním řízením ve věci rozpuštění zastupitelstva obce z důvodu, že se nesešlo v zákonem předepsaných intervalech. Správní řízení zahájil příslušný správní orgán (Ministerstvo vnitra) z úřední povinnosti na podnět obce, o jejíž zastupitelstvo šlo. Správní orgán shledal, že zastupitelstvo obce se ve skutečnosti (byť s určitými problémy) v předepsaných intervalech sešlo, proto s odkazem, že odpadl důvod ke správnímu řízení, a protože zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), neupravuje způsob, jakým se má v takovém případě rozhodnout, zastavil řízení usnesením podle § 66 odst. 2 správního řádu.

[18] Proti tomuto usnesení podali žalobu jednak obec, o jejíž zastupitelstvo šlo, jednak její – posléze zastupitelstvem odvolaný – starosta. Čtvrtý senát odkázal na názor rozšířeného senátu v rozsudku č. j. 1 Afs 86/2004-54, konkrétně na pasáž, podle níž je v pochybnostech třeba soudní přezkum připustit. Shledal, že žaloba odvolaného starosty je přípustná. Žalobu obce samotné odmítl proto, že ji za obec podal její starosta v době, kdy již byl odvolán z funkce. Podle čtvrtého senátu ve vztahu k odvolanému starostovi [starosta je označován jako „stěžovatel b)“] „nelze mít ani pochybnosti o jeho aktivní procesní legitimaci k podání žaloby proti napadenému usnesení, které vyjádřil žalovaný. Stěžovatel b) tvrdí zkrácení na svých právech a toto zkrácení nelze a priori vyloučit. Pokud bylo správní řízení z moci úřední zahájeno, byl stěžovatel b) jeho účastníkem a procesním zastavením správního řízení mohl být přinejmenším dotčen na svém právu na meritorní rozhodnutí žalovaného ve věci (což ostatně dovodil i městský soud v napadeném usnesení). Konkrétně v dané věci měl stěžovatel b) zájem na rozhodnutí o rozpuštění zastupitelstva obce, neboť podle jeho názoru rozložení sil ve stávajícím zastupitelstvu dlouhodobě neumožňovalo přijímat rozhodnutí, a tak blokovalo výkon samosprávy obce a řádný výkon zastupitelského mandátu stěžovatele b)“ (zvýraznění provedl nyní rozšířený senát)

Rozsudek třetího senátu

[19] Třetí senát v rozsudku č. j. 3 As 217/2017-40 nahlížel věci jinak. Posuzoval usnesení kárného správního orgánu, kterým bylo podle § 66 odst. 2 správního řádu zastaveno kárné řízení vůči auditorovi (šlo o druhé rozhodnutí o věci poté, co první rozhodnutí, jímž byl auditor shledán kárně odpovědným a byl mu uložen podmíněný zákaz auditorské činnosti, bylo ve správním soudnictví zrušeno a věc vrácena správnímu orgánu k dalšímu řízení). Zastaveno bylo poté, co tento auditor byl v jiném kárném řízení vedeném ve věci jiného

pokračování

skutku shledán kárně odpovědným a bylo mu pravomocně uloženo kárné opatření trvalého zákazu výkonu auditorské činnosti, následkem čehož přestal být účastníkem kárného řízení ve smyslu § 25 zákona č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů.

[20] Proti usnesení o zastavení kárného řízení podal auditor žalobu s odůvodněním, že byl úspěšný se svou předchozí správní žalobou, na jejímž základě bylo zrušeno původní rozhodnutí kárného orgánu a věc byla vrácena tomuto orgánu k dalšímu řízení. Kárný orgán následně nerozhodl věcně a namísto toho řízení zastavil. Podle žalobce bylo však nutno posuzovat věc podle stavu v době, které se věc týká, nikoli v době, kdy se koná kárné řízení. Kárný orgán dle jeho názoru nevzal v úvahu, že v odůvodnění rozhodnutí, na jehož základě přestal být auditorem (ve věci jiného skutku zmíněného výše), bylo argumentováno právě tím, že byl již kárně potrestán podmíněným zákazem auditorské činnosti. Kdyby získal možnost zvrátit rozhodnutí o podmíněném zákazu výkonu auditorské činnosti, získal by také možnost zvrátit rozhodnutí o trvalém zákazu auditorské činnosti, protože by byly dány důvody pro obnovu druhého uvedeného řízení. Mohl by se eventuálně domáhat také náhrady škody, která mu vznikla za dobu od vydání (nyní zrušeného) rozhodnutí o podmíněném zákazu auditorské činnosti do doby zrušení trvalého zákazu auditorské činnosti.

[21] Městský soud žalobu zamítl. Napadené usnesení podle něj sice má znaky procesního rozhodnutí, přesto je však nelze považovat za rozhodnutí, *„kterým by žalobce nebyl dotčen ve svých právech či povinnostech, či za rozhodnutí, kterým bylo pouze zformalizovaným způsobem procesně ukončeno zahájené správní řízení“*.

[22] Třetí senát se se závěry městského soudu neztotožnil. Shledal (viz bod 18 jeho rozsudku), že dotčení veřejného subjektivního práva osoby činností správního orgánu ve vztahu k usnesení vydanému v souladu s § 66 odst. 2 správního řádu naplněno není. V bodě 22 uvedl: *„V průběhu správního řízení (ať už zahájeného ex offio nebo na žádost) se však může vyskytnout skutečnost, která trvale brání správnímu orgánu v dalším řízení, a tudíž i v meritorním rozhodnutí o věci. V takovém případě je třeba zahájené řízení zastavit. O zastavení řízení zahájeného ex offio se v souladu s § 66 odst. 2 správního řádu vydává usnesení, které se pouze poznamenává do spisu.“* Z toho podle třetího senátu plyne, že *„usnesení vydané podle § 66 odst. 2 správního řádu je již ze své povahy vyloučeno z přezkumu ve správním soudnictví, neboť za žádných okolností nemůže zasáhnout do práv účastníka řízení. Tím, že bylo správní řízení ex offio (tzn. nezávisle na vůli účastníka řízení) zahájeno, resp. že toto řízení běží, nejsou práva či povinnosti účastníka řízení ještě nijak zasažena; k zásahu do jeho práv může v tomto případě dojít toliko vydáním meritorního rozhodnutí, neboť pouze tím správní orgán autoritativně rozhoduje o právech či povinnostech účastníka, případně deklaruje právní stav. Dojde-li tedy k zastavení správního řízení zahájeného ex offio před vydáním meritorního rozhodnutí, na právní sféru účastníka řízení to nemůže mít žádný vliv.“* (zvýraznění provedl nyní rozšířený senát)

[23] Třetí senát dodal, že *„rozdíl oproti správnímu řízení o žádosti (resp. oproti usnesení o zastavení správního řízení podle § 66 odst. 1 správního řádu, které podléhá přezkumu ve správním soudnictví) přitom spočívá právě ve skutečnosti, že řízení o žádosti je vedeno z dispozice účastníka. (...) Žadatel má tedy na zahájení řízení právní nárok. Současně je také v jeho zájmu, aby bylo o žádosti meritorně rozhodnuto. V případě, že je řízení o žádosti zastaveno podle § 66 odst. 1 správního řádu, dochází k zásahu do právní sféry žadatele, neboť mu bylo*

odepřeno meritorní posouzení žádosti, resp. vydání rozhodnutí ve věci samé a přiznání práva, kterého se podanou žádostí domáhal. (...) tento rys řízení zahájené ex offio postrádá.“ (zvýraznění provedl nyní rozšířený senát)

Posouzení otázky pravomoci rozšířeného senátu

[24] Právní názory čtvrtého i třetího senátu vycházejí ze stejného obecného základu. Lze jej charakterizovat tak, že ve správním soudnictví mají být přezkoumatelná všechna rozhodnutí, tedy včetně těch rozhodnutí o zastavení správního nebo jiného obdobného řízení, jimiž se zasahuje do právní sféry žalobce.

[25] Čtvrtý senát míní, že i v řízeních zahajovaných z moci úřední připadá v úvahu, že při zastavení takového řízení z některého z důvodů podle § 66 odst. 2 správního řádu může být právní sféra osoby, jíž se toto řízení nějak týká (typicky jeho účastníka, ne však nezbytně jen toho, komu právo přiznává takovouto procesní roli), dotčena. Takovéto osobě může být oproti tomu, co stanoví objektivní právo, zejména upřeno právo na meritorní rozhodnutí nebo může být nějak zasažen její právní zájem (například na řádném výkonu funkce člena orgánu, jenž má být řízením, které lze zahájit jen z moci úřední, rozpuštěn).

[26] Oproti tomu podle třetího senátu nemožnost dotčení kohokoli, kdo je účastníkem správního nebo jiného obdobného řízení zahájeného z moci úřední (třetí senát zjevně v kontextu jím řešené věci nezvažoval otázku dotčení ne-účastníků řízení), zastavením takového řízení před vydáním meritorního rozhodnutí plyne ze samé podstaty způsobu jeho zahájení. Ten je ryze na vůli správního orgánu, mimo dispozici toho, kdo se může stát jeho případným účastníkem (ten může dát leda podnět správnímu orgánu, aby řízení zahájil).

[27] V takto popsaném rozsahu jsou právní názory čtvrtého a třetího senátu v rozporu. Oba senáty sice v obecné rovině vycházejí ze zásad, které vytyčil rozšířený senát v rozsudku č. j. 1 Afs 86/2004-54 pro přípustnost soudního přezkumu, pokud jde o správní rozhodnutí, jímž se správní řízení končí, aniž by bylo rozhodnuto o věci samé. Docházejí však ve vztahu ke konkrétnímu typu takového rozhodnutí k odlišným závěrům.

[28] V nyní projednávané věci jde o zastavení řízení zahájeného z moci úřední ve věci zrušení povolení k provozování loterií nebo jiných her. Stěžovatelka se však domáhá posouzení toho, zda existovaly důvody pro zrušení povolení, a tedy i důvody pro zahájení řízení, jež mohlo vést k jejich zrušení, i za situace, že povolení mezitím (v průběhu řízení ve věci jejich zrušení) podle úsudku správního orgánu zanikla ze zákona v souladu s § 136 odst. 9 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Pokud by vůbec mělo být myslitelné a možné přisvědčit stěžovateli, musel by se předkládající senát přiklonit k právnímu názoru čtvrtého senátu. Naopak příklon k právnímu názoru třetího senátu by znamenal, že stěžovatelčina argumentace by musela být ve svém samotném základu zcela popřena. V každém případě by se tedy předkládající senát v nyní projednávané věci při posouzení pro ni rozhodných právních otázek musel od jednoho z právních názorů již vyslovených v rozsudcích NSS odchýlit.

[29] Nejedná se ani o situaci, kdy by rozhodná právní otázka byla vyřešena již dřívějším rozhodnutím rozšířeného senátu (nabízel by se rozsudek č. j. 1 Afs 86/2004-54). Rozšířený senát v něm totiž vyslovil toliko obecné zásady ohledně soudního přezkumu správních rozhodnutí, jimiž se bez posouzení věci samé skončí správní řízení (tehdy konkrétně řízení

pokračování

daňové). Nezabýval se však specificky řízeními zahajovanými z úřední povinnosti, o něž jde jak ve věci čtvrtého senátu týkající se řízení o rozpuštění zastupitelstva obce, tak ve věci třetího senátu týkající se kárného řízení a stejně tak v nynější věci posuzované rozšířeným senátem, jež se týká řízení o odnětí povolení k provozování loterie nebo jiné hry.

[30] Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

IV. 2. Právní názor rozšířeného senátu

[31] 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.* (zvýraznění provedl rozšířený senát)

[32] Nejprve je potřeba konstatovat (stěžovatelka to v kasační stížnosti zpochybňuje, včetně temporálního aspektu věci), že jakkoli tomu doslovné znění výše citovaného ustanovení nenasvědčuje, k zastavení řízení z moci úřední postačí naplnění vždy toliko jediného z tam popsaných důvodů (dřívější zahájení řízení v téže věci; nemožnost pokračovat v řízení s právním nástupcem účastníka, který zemřel či zanikl; zánik věci nebo práva, jehož se řízení týká). Opačný výklad by byl v rozporu s objektivním smyslem a účelem uvedeného ustanovení a základními pravidly, jež jsou společná pro všechna řízení před orgány rozhodujícími o právech a povinnostech. V tomto ohledu postačí plně odkázat na argumentaci v rozsudku NSS č. j. 1 As 147/2024-30, body 28 až 33, která se uvedenou otázkou podrobně zabývala. Toto vyjasnění textu zákona soudním výkladem je aplikovatelné na jakékoli případy, které mohou být rozhodovány (tj. na všechny před správními orgány či správními soudy „otevřené“ případy), i když jsou skutkově zakotveny v době před vydáním zmíněného rozsudku. Navíc je svou povahou neutrální – říká pouze, za jakých okolností lze rozhodnout jedním z nemeritorních způsobů skončení správního řízení. Takové rozhodnutí samo o sobě nikomu bez dalšího žádné výhody ani nevýhody nedává.

[33] V nyní projednávané věci tedy je na první pohled dobře představitelné, že řízení ve věci zrušení povolení by bylo zastaveno jen a pouze proto, že v mezidobí povolení zaniklo ze zákona. Právo plynoucí z povolení je nepochybně „právem“ ve smyslu § 66 odst. 2 věty první *in fine* správního řádu, neboť umožňuje po dobu své platnosti provozovat v něm vymezené loterie nebo jiné podobné hry. Pokud platnost povolení skončí, právo zanikne, takže nadále je zcela bezpředmětné přemýšlet o jeho zrušení *pro futuro*, neb již není ničeho, co by mohlo být zrušeno. Předmět řízení v podobě práva plynoucího z povolení by však nepochybně nezanikl, pokud by zákonná úprava umožňovala toto právo „zrušit“ zpětně (od okamžiku jeho vzniku či od pozdějšího okamžiku v intervalu mezi vznikem práva a dnem právní moci rozhodnutí správního orgánu) či deklarovat, že nebylo přiznáno v souladu se zákonem. Nic takového však rozhodná právní úprava loterií nebo jiných podobných her neumožňuje.

[34] Rozšířený senát již mnohokrát v nejrůznějších souvislostech uvedl, že v případech, kdy jedná veřejná moc vůči jednotlivci, nesmí zůstat (až na ústavně přípustné výjimky

v souladu s čl. 36 odst. 2 větou první *in fine* a větou druhou Listiny základních práv a svobod) žádná část tohoto jednání mimo soudní kontrolu. Jakékoli autoritativní jednání správního orgánu, které má formu „*individuálního správního aktu, jak takovému pojmu rozumí hlavní proud doktríny správního práva*“ (viz k tomu usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, zejm. body 17 a 19, a další na to navazující judikaturu rozšířeného senátu, zejména jeho usnesení ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48, č. 3579/2017 Sb. NSS, *Jihočeská univerzita*, zejm. body 51 až 60), tedy musí být možno přezkoumat na základě žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s., pokud zasahuje do práv a povinností jednotlivce. Není podstatné, zda jde o rozhodnutí ve věci samé, nebo o rozhodnutí, jímž se správní nebo jiné obdobné řízení končí, aniž by se rozhodlo ve věci samé.

[35] Judikatura správních soudů připouští soudní ochranu všude tam, kde je rozumně představitelné dotčení jednotlivce na jeho právech jednáním veřejné správy (ať již formou konání nebo opomenutí konat či jejich kombinací), pokud nejde o dotčení marginální. Takto judikatura připustila i právo jednotlivce vymoci si zahájení řízení zahajovaného z úřední povinnosti (viz rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, *Žaves*). Pokud objektivní právo stanoví podmínky pro zahájení určitého správního řízení zahajovaného z úřední povinnosti, znamená to, že ten, jehož subjektivních práv by se mohlo dotýkat, že takové řízení se nezahájí, ačkoli by se podle zákona zahájit mělo, musí mít možnost se cestou soudní ochrany domoci jednání veřejné správy v souladu s právem. Správní soudy vycházejí z toho, že veřejná moc má v prostoru vymezeném právem jednat v souladu s tím, co právo stanoví, a nesmí se dopouštět libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení. Výše uvedená zásada však také znamená, že soudní kontrola jednání veřejné správy je nezbytná pouze tehdy, je-li rozumně představitelné, že takovéto jednání vskutku do právní sféry jednotlivce zasahuje. Proto ostatně soudní řád správní upravuje případy, kdy jednání veřejné správy, ač směřuje vůči jednotlivci a s jeho právní sférou souvisí, soudní kontrole nepodléhá. Je tomu typicky ve dvou případech, popsanych jednak v § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e), § 65 odst. 1 a § 70 písm. a) s. ř. s., jednak v § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[36] Podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e), § 65 odst. 1 a § 70 písm. a) s. ř. s. jsou ze soudního přezkumu vyloučena „ne-rozhodnutí“, tedy takové úkony správního orgánu, které sice mají formu „*individuálního správního aktu, jak takovému pojmu rozumí hlavní proud doktríny správního práva*“, avšak do práv a povinností jednotlivce nezasahují. Návrh týkající se „ne-rozhodnutí“ je nepřipustný.

[37] Podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. se pak odmítne návrh, *který byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou*.

[38] Rozdíl mezi výše popsányi dvěma důvody pro odmítnutí návrhu je v obecné rovině dobře popsateľný.

[39] Nepřipustnost návrhu podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s. se odvíjí od objektivní povahy jednání veřejné správy, které je návrhem napadeno. Musí jít o taková jednání, která mají sice výše popsanou formu, avšak nezasahují (protože podle své povahy ani nikdy nemohou zasáhnout) do práv a povinností žádného jednotlivce, takže nejde o „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

pokračování

[40] Důvod odmítnutí návrhu podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. je naproti tomu založen na vztahu mezi konkrétním jednotlivcem a konkrétním jednáním veřejné správy, proti němuž dotyčný jednotlivec návrhem brojí. Objektivně může jít o jednání, které je způsobilé zasáhnout do práv a povinností (nějakého) jednotlivce. Podstatné však zde je, že není způsobilé zasáhnout do práv a povinností konkrétně toho, kdo proti němu brojí návrhem.

[41] V konkrétním případě však nemusí být jednoduše rozpoznatelné, zda určité jednání veřejné správy nemůže zasáhnout do práv a povinností žádného jednotlivce, a tedy ani navrhovatele, anebo možná do něčích práv nebo povinností zasáhnout může, avšak s jistotou se tak nemůže stát ve vztahu k navrhovateli. Přesně takovou obtíž při posuzování potenciálních právních účinků lze identifikovat u usnesení o zastavení řízení zahajovaného z úřední povinnosti (§ 66 odst. 2 správního řádu).

[42] Řízení zahájené z moci úřední se zahajuje nezávisle na vůli kohokoli, kdo by vlastním právním jednáním (návrhem na zahájení správního řízení) mohl docílit jeho zahájení. Jinak řečeno, obecně vzato nikdo vyjma správního orgánu nedisponuje řízením zahajovaným z úřední povinnosti. V tomto smyslu je třeba přisvědčit základní myšlence, o níž se opírá třetí senát.

[43] Aby usnesení o zastavení řízení pojmově mohlo být „ne-rozhodnutím“ ve smyslu § 70 písm. a) s. ř. s., muselo být vydáno v takovém řízení zahajovaném z moci úřední, jehož zahájení si žádný jednotlivec nemohl vynutit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem (podle již zmíněného rozsudku rozšířeného senátu č. j. 6 As 108/2019-39, *Žaves*). Pokud si totiž jednotlivec za podmínek vymezených judikaturou rozšířeného senátu může vynutit zahájení řízení zahajovaného z moci úřední, ale již by neměl možnost žalobou podle § 65 odst. 1 s. ř. s. napadnout jeden z možných způsobů skončení takto zahájeného řízení (takové řízení nepochybně lze obecně vzato zastavit podle § 66 odst. 2 správního řádu), a tedy podrobit tento způsob skončení řízení soudní kontrole, soudní kontrola by byla v tomto ohledu neúčinná. Takto by šlo obejít možný či dokonce i soudem vydaný příkaz k zahájení řízení, kterého se lze domoci v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem. Řízení by se totiž sice formálně zahájilo, avšak poté by mohlo být objektivně v rozporu se zákonem zastaveno podle § 66 odst. 2 správního řádu, tedy způsobem vyňatým ze soudní kognice, čemuž by ten, který si zahájení řízení žalobou vynutil či vynutit mohl, nemohl soudně čelit.

[44] Vynutit si zahájení řízení lze tehdy, tvrdí-li navrhovatel, že nezahájením řízení by byl zkrácen na svých právech tím, že právní pozice osoby, jíž určitá práva či výhody svědčí (a jíž by tedy v řízení, jehož zahájení se navrhovatel domáhá, měla být uložena nějaká povinnost či omezeno právo), by nezahájením řízení zůstala v rozporu se zákonem a v rozporu s právy navrhovatele zachována. Příklad lze nalézt právě v oblasti loterií nebo jiných her, pokud by povolení k jejich provozování mělo být odňato či omezeno proto, že obec, na jejímž území se hra provozuje, omezila v obecně závazné vyhlášce možnosti jejího provozování. Typicky tím, že by *pro futuro* stanovila přísnější pravidla pro jejich provozování, jimž stávající povolení nemusí odpovídat. V takovém případě nezahájení řízení či zahájení, avšak následné nezákonné zastavení řízení o odnětí či omezení povolení hry sice zachovává nedotčenu právní pozici provozovatele hry, avšak dotýká se právní pozice obce (viz k tomu nálezy Ústavního soudu ze dne 6. 5. 2013, sp. zn. IV. ÚS 2315/12, zejm. body 41 až 44). V případě zastavení řízení zde proto jde o „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

Žalobu proti rozhodnutí o zastavení řízení o zrušení povolení by v takovém případě nebylo možno odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s. Pokud by ji podala „neúspěšná“ dotčená obec, byla by taková žaloba obecně vzato věcně projednatelná. Pokud by ji pak podala osoba, již by povolení svědčilo, bylo by ji nutno odmítnout, ovšem podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jako žalobu podanou osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Je-li tu totiž někdo (v daném případě obec), kdo usnesením o zastavení řízení může být dotčen ve svých právech a povinnostech, je tento úkon „rozhodnutím“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., i když nemůže žádným způsobem zasáhnout do práv a povinností toho, komu povolení svědčí (pokud se správní řízení ve věci zrušení povolení zastaví, oprávněnému z povolení odpadne hrozba případného zhoršení jeho právní pozice oproti stavu před zahájením řízení).

[45] O případ, kdy usnesení o zastavení řízení zahajovaného z úřední povinnosti bude „nerozhodnutím“ ve smyslu § 70 písm. a) s. ř. s., půjde typicky tehdy, když jedinou osobou potenciálně dotčenou na právech či povinnostech řízením zahájeným z moci úřední může být jen osoba, již by v takto zahájeném řízení mohla být odňata či omezena určitá práva či výhody (nebo uložena povinnost). Zastavení řízení ji nemůže žádným způsobem zkrátit na právech, neboť řízení, které by ji na právech mohlo ohrozit, již nadále nebude vedeno, takže přestane být i jen potenciální hrozbou pro její práva. Lapidárně řečeno, zastavením takového řízení dotyčná osoba nemá co ztratit, naopak, její právní pozice zůstává zcela totožná s tou, jaká byla před zahájením řízení, a současně zde není nikdo, kdo by nezastavením řízení mohl něco potenciálně získat.

[46] Výše uvedené nebude platit pro případy žalobců podle § 65 odst. 2 s. ř. s., tedy žalob podaných účastníkem *řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1 tohoto paragrafu, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.* Podstatné pro právo podat žalobu podle § 65 odst. 2 s. ř. s. je právě to, že žalobce nemá subjektivní práva, která by mohla být dotčena v řízení před správním orgánem (pokud je má, je žalobcem podle odst. 1 a nemůže být žalobcem podle odst. 2), ale přesto je jeho účastníkem, jelikož zákon s jeho účastenstvím z nějakých důvodů počítá, aniž by vyžadoval jeho potenciální přímé dotčení na subjektivních právech. Proto žalobu takového žalobce nelze odmítnout s tím, že zastavení řízení nemůže do jeho subjektivních práv zasáhnout. Naopak osoba potenciálně dotčená na právech či povinnostech řízením zahájeným z moci úřední, tedy osoba, již by v takto zahájeném řízení mohla být odňata či omezena určitá práva či výhody, svoji žalobní legitimaci nemůže o § 65 odst. 2 s. ř. s. opírat právě proto, že obecně vzato by byla k žalobě oprávněna podle jeho odst. 1, pokud by její žaloba směřovala proti úkonu, jenž by byl „rozhodnutím“ ve smyslu tohoto odstavce.

[47] Aby bylo možno uvažovat o odmítnutí žaloby proti usnesení o zastavení správního řízení zahajovaného z úřední povinnosti, musí být splněna i další „negativní“ podmínka. Nesmí jít o situaci, kdy by vedle zastavení řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu připadalo v úvahu i skončení řízení jiným způsobem, pro žalobce z nejrůznějších úhlů pohledu příznivějším, připouští-li to zákon.

[48] Příkladem – nikoli však ze sféry správního či daňového řízení, nýbrž správního soudnictví – situace, kdy naopak dva zdánlivě totožné způsoby skončení řízení bez rozhodnutí ve věci samé mají pro žalobce odlišný právní význam, je odmítnutí návrhu podle

pokračování

§ 46 odst. 1 s. ř. s., anebo podle odst. 2 téhož paragrafu. Odmítnutím návrhu podle odstavce 1 řízení o něm bez dalšího končí a právní osud návrhu se (zásadně nevratně) naplnil. Jinak je tomu však u odmítnutí podle odstavce 2 – to vytváří navrhovateli prostor pro pokračování v „boji“ o svá práva v řízení jiném (občanském soudním), pokud splní zákonné podmínky, zejména v jiném řízení podá nový návrh včas ve lhůtě odvíjející se od právní moci rozhodnutí o odmítnutí původního návrhu ve správním soudnictví. Pokud by ve sféře správního či daňového řízení platila pro určitou oblast právních vztahů procesní úprava podobná zmíněné úpravě v soudním řádu správním, bylo by třeba pečlivě zvažovat, zda zde vedle zastavení řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu nepřipadá v úvahu i skončení řízení jiným způsobem, pro žalobce příznivějším.

[49] Objektivní právo může někdy sice připouštět různé způsoby skončení správního řízení, z nichž některé může osoba, jíž se řízení týká, považovat jako pro sebe výhodnější než jiné, přesto však i zde nebude dotyčná osoba mít právo domáhat se žalobou jiného než správním orgánem zvoleného způsobu skončení řízení. Příkladem je zastavení řízení o přestupku podle § 86 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Některé důvody zastavení jsou z pohledu obviněného z přestupku subjektivně „výhodnější“ než jiné zejména v míře, v jaké na něm zanechávají možný stín podezření, že se přestupku dopustil (jakkoli s ohledem na presumpci neviny každý z důvodů zastavení řízení znamená, že obviněný nebyl shledán odpovědným za přestupek, a je tedy nevinný). V těchto situacích však má přednost ekonomie fungování veřejné správy a výše zmíněná presumce neviny. Je-li tedy například zjevné, že jednání, které by mohlo být případně přestupkem, se odehrálo tak dlouho předtím, než je o něm vedeno řízení o přestupku, že i kdyby se vskutku o přestupek jednalo, jeho promlčecí doba již uplynula, správní orgán řízení o přestupku zastaví pro uplynutí promlčení doby. Obviněný se v takovém případě nemůže žalobou domáhat toho, aby bylo řízení zastaveno z jiného pro něho „výhodnějšího“ důvodu (například proto, že skutek, o němž se vede řízení, se nestal nebo není přestupkem). Podstatné je, že zastavením řízení o přestupku obviněný nemá co ztratit, neboť jeho právní pozice (zde „nevina“, tedy to, že nebylo shledáno, že by se dopustil přestupku) zůstává totožná s tou, kterou měl před zahájením řízení.

[50] Za splnění výše uvedených podmínek je žaloba proti rozhodnutí o zastavení správního řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu věcně neprojednatelná. V závislosti na tom, zda podle konkrétních okolností, jak byly nastíněny výše, půjde, anebo nepůjde u usnesení o zastavení správního řízení o „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., bude připadat v úvahu odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s. (půjde-li o „ne-rozhodnutí“), nebo podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (půjde-li sice o „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., avšak žaloba je podána osobou, jejíž právní pozice se zastavením správního řízení oproti situaci před jeho zahájením nemohla zhoršit).

[51] Jestliže správní orgán zastaví řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu, nemůže k tomu nic dalšího dodat; objektivní právo nedává stěžovatelce možnost subjektivně výhodnějšího rozhodnutí. Jiný výsledek řízení není podle zákona přípustný. Není tedy ani obecně přípustné (bez zakotvení něčeho takového v případném zvláštním zákoně) domáhat se jiného rozhodnutí než zastavení řízení proto, aby bylo autoritativně shledáno, že samotné řízení, jež má být zastaveno, vůbec nemělo být zahájeno a vedeno. Nelze se ani domáhat vydání rozhodnutí, které by autoritativně shledalo, jak by řízení, pokud by neskončilo zastavením podle § 66 odst. 2 správního řádu, skončilo meritorně (tj. zejména zda by v něm

ten, jehož práv a povinností se týkalo, úspěš, anebo nikoli). Je nepochybné, že osoba, které se zahájení a vedení správního řízení zahájeného z úřední povinnosti týkalo, může již jen samotným vedením řízení být dotčena na svých právech (povinností součinnosti, administrativní zátěží spojenou s nutností reagovat na procesní úkony správního orgánu aj.). A je jistě velmi dobře představitelné, že řízení mohlo vskutku být zahájeno a vedeno, aniž pro to byly splněny zákonné podmínky, přičemž teprve následně vyvstal některý z důvodů pro zastavení řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu. Není však na rozšířeném senátu, aby nyní teoretizoval, jakými nejrůznějšími aspekty nezákonnosti zahájení a vedení správního řízení může být jednotlivce dotčen ani zda a případně jak by se proti nim mohl bránit ve správním soudnictví či postupem podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), dále „zákon č. 82/1998 Sb.“. Takové úvahy by přesahovaly to, co je nezbytné pro posouzení nynější věci.

IV. 3. Shrnutí

[52] Žalobu proti usnesení správního orgánu podle § 66 odst. 2 správního řádu o zastavení správního řízení zahájeného z úřední povinnosti krajský soud odmítne podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s., pokud bylo usnesení vydáno v řízení, jehož zahájení si žádný jednotlivce nemohl vynutit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem (rozsudek rozšířeného senátu č. j. 6 As 108/2019-39, *Žaves*), a současně podle zákona nepřipadalo v úvahu ani skončení správního řízení jiným způsobem, pro žalobce z nejrůznějších úhlů pohledu příznivějším nebo majícím pro něj v podstatných ohledech odlišný právní význam.

[53] Pokud bylo usnesení o zastavení správního řízení vydáno v řízení, u něhož nelze vyloučit vynucení si jeho zahájení žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, ale žaloba proti usnesení byla podána osobou, jejíž právní pozice se zastavením správního řízení oproti situaci před jeho zahájením nemohla zhoršit, a současně podle zákona nepřipadalo v úvahu ani skončení správního řízení jiným způsobem, pro žalobce z nejrůznějších úhlů pohledu příznivějším nebo majícím pro něj v podstatných ohledech odlišný právní význam, krajský soud žalobu odmítne podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jako žalobu podanou osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

IV. 4. Aplikace právního názoru na nyní projednávanou věc

[54] Městský soud v napadeném rozhodnutí shledal, že usnesení o zastavení řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu je vyloučeno ze soudního přezkumu, jelikož nejde o „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a proto žalobu proti němu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Otázka, zda městský soud rozhodl v souladu se zákonem, byla v řízení o kasační stížnosti jedinou rozhodnou. Rozšířený senát ji posoudil v souladu se shora vyloženým právním názorem a s ohledem na hospodárnost řízení rozhodl věc sám podle § 71 odst. 1 *in fine* Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu.

[55] Ze spisového materiálu je patrné, že řízení ve věci zrušení povolení bylo zahájeno z úřední povinnosti. Jde nicméně o řízení, u něhož je představitelné, že by si jeho zahájení mohl někdo vynutit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem – typicky by takovou

pokračování

osobou mohla být obec, na jejímž území by byla hra, na niž se vztahovalo povolení, provozována. Opřít odmítnutí žaloby o § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s. tedy nebylo namístě.

[56] Přesto však výrok městského soudu o odmítnutí žaloby ob stojí. Důvod pro odmítnutí totiž plyne z § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Stěžovatelka byla osobou oprávněnou z povolení, jež mělo být ve správním řízení zahájeném z úřední povinnosti zrušeno (zjevně tedy u ní nepřipadá v úvahu žalobní legitimace podle § 65 odst. 2 s. ř. s.). Pokud správní orgán shledal, že nadále již toto řízení nemůže vést, a zastavil je, zjevně tím situaci stěžovatelky nezhoršil. Právní pozice stěžovatelky zůstala po zastavení řízení totožná s tou, jaká byla před jeho zahájením. Stěžovatelka tedy podala žalobu proti rozhodnutí, které podle své povahy nemohlo nijak zasáhnout do jejích práv či povinností. Podala ji tedy jako osoba k tomu zjevně neoprávněná.

[57] V úvahu nepřipadalo ani výhodnější alternativní rozhodnutí, jímž by bylo zahájené správní řízení skončeno. Především nebylo možno vydat žádné rozhodnutí, kterým by bylo autoritativně kvalifikováno, zda řízení o zrušení povolení bylo zahájeno na základě „dostatečného prvotního důvodu“ či zda probíhalo v souladu se zákonem. S ničím takovým zákonná úprava nepočítá.

[58] Stěžovatelka neutrpí ani újmu spojenou s tím, že v „prvním kole“ správního řízení bylo vydáno v jednom případě rozhodnutí o zrušení povolení. Toto rozhodnutí, potvrzené v rozkladovém řízení, totiž pro nezákonnost zrušil městský soud již zmíněným rozsudkem č. j. 11 Af 35/2021-127 a jeho rozhodnutí obstálo i v kasačním řízení před NSS (viz jeho rozsudek č. j. 6 As 153/2023-41). Zrušením rozhodnutí o zrušení povolení pro nezákonnost tohoto rozhodnutí získala stěžovatelka právní titul pro případnou náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb.

[59] Městský soud tedy žalobu stěžovatelky odmítl v souladu se zákonem. Kasační stížnost není důvodná.

V. Závěr a náklady řízení

[60] Nedůvodnou kasační stížnost rozšířený senát podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[61] O nákladech řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Procesně neúspěšná stěžovatelka nemá na jejich náhradu právo. Procesně úspěšný žalovaný by na jejich náhradu zásadně právo měl, avšak žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti mu nevznikly, a proto nebyl důvod mu je přiznat.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 6. května 2026

Filip Dienstbier
předseda rozšířeného
senátu