

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Jiřího Paly v právní věci žalobce: **Mgr. Ing. A. B.**, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Praha 5, Křížová 25, o přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 21. 2. 2008, č. x, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 5. 9. 2008, čj. 28 Cad 14/2008 - 37,

t a k t o :

Věc **se postupuje** rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se včas podanou kasační stížností domáhá zrušení shora označeného usnesení Krajského soudu v Hradci Králové, jímž bylo zastaveno řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 21. 2. 2008, č. x. Krajský soud vycházel z následujícího skutkového stavu:

Žalobce napadl žalobou rozhodnutí žalované ze dne 21. 2. 2008, jímž mu byla podle § 29 a § 74 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (dále jen „zákon č. 155/1995 Sb.“) zamítnuta žádost o starobní důchod. Z důkazů podle žalované vyplynulo, že žalobce ukončil zaměstnání v I. pracovní kategorii k 31. 8. 1992, zaměstnání tedy netrvalo ke dni 31. 12. 1992, což byl zákonný požadavek pro vznik nároku na snížení věkové hranice odchodu do důchodu.

Žalobou se žalobce domáhal zrušení tohoto rozhodnutí vrácení věci žalované k dalšímu řízení, neboť závěry, o které opřela své rozhodnutí neodpovídají faktické situaci a předloženým důkazům. Upozornil na potvrzení Důlního průmyslu a bezpečnosti Paskov o počtu 25 započitatelných kalendářních dnů v I. pracovní kategorii v době od 7. 12. 1992 do 4. 1. 1993.

Dne 23. 4. 2008 bylo krajskému soudu doručeno sdělení žalované, že provedla vlastní šetření pracovního zařazení žalobce u DPB Paskov za dobu od 7. 12. 1992 do 4. 1. 1993, jehož výsledkem bylo potvrzení oprávněnosti žalobcovy námítky, tedy že toto období vykonával zaměstnání zařazené v I. AA kategorii. Za dané situace je tak připravena postupovat podle § 62 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Krajský soud proto stanovil žalované dle § 62 odst. 2 lhůtu k vydání nového rozhodnutí v délce jednoho měsíce od doručení svého přípisu ze dne 19. 5. 2008.

Dne 7. 7. 2008 bylo doručeno nové rozhodnutí žalované ze dne 12. 6. 2008, kterým tato přiznala žalobci od 23. 10. 2007 starobní důchod podle § 29 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb. v částce 13 574 Kč. V souladu s nařízením vlády č. 256/2007 Sb. provedla žalovaná od ledna 2008 zvýšení dávky na 14 065 Kč. V oznámení o výplatě důchodu pak stanovila výši nedoplatku za dobu od 23. 10. 2007 do 9. 7. 2008 ve výši 119 235 Kč.

Krajský soud postupoval podle § 62 odst. 3 s. ř. s. a vyzval žalobce k odpovědi, zdali je tímto novým rozhodnutím uspokojen. V reakci ze dne 12. 7. 2008 vyslovil žalobce s navrhovaným postupem nesouhlas. Namítl, že se v zájmu právní jistoty domáhal zrušení původního rozhodnutí, neboť má pochybnosti, zdali žalovaná vydala nové rozhodnutí postupem souladným se zákonem. Výši přiznaného důchodu eventuálně datum jeho přiznání nespороval. I v tomto stanovisku požadoval náhradu dříve vyčíslených nákladů řízení, které dále navýšil. Žádal rovněž o zaslání podkladů pro výpočet dávky, neboť nesouhlasí s výší vykázaného nedoplatku. Dále se domáhal zaplacení úroků z prodlení z částky jím vyčísleného a žalovanou dosud neuhrazeného nedoplatku na důchodu v částce 476 Kč, nejméně pak z částky 327 Kč za dobu od 23. 10. 2007 do 9. 7. 2008.

Na základě takto zjištěného skutkového stavu dospěl krajský soud k závěru, že by žalobce s novým rozhodnutím nesouhlasí, k uspokojení jeho nároku přiznáním starobního důchodu v žalobcem nenapadené výši či datu přiznání fakticky došlo. Při svých úvahách vycházel soud mimo jiné z rozhodnutí zdejšího soudu ze dne 24. 2. 2004, č. j. A 9/2003 - 33, publ. pod č. 424/2005 Sb. NSS. Otázka namítané nesprávné výše stanoveného nedoplatku, včetně požadavku na úroky z prodlení ze žalobcem vyčíslené částky, není předmětem daného řízení, neboť se již nejedná o rozhodnutí správního orgánu (§ 4 s. ř. s.), nýbrž toliko o oznámení o výplatě dávky, které přezkumu správního soudu nepodléhá. V tomto směru našel krajský soud oporu v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2005, č. j. 3 Ads 15/2004 - 54, publ. pod č. 1033/2007 Sb. NSS. Soud proto podle § 62 odst. 4 řízení zastavil, neboť požadavek žalobce na zrušení napadeného rozhodnutí nepovažoval v kontextu zjištěných skutečností za důvodný a navrhovaný postup za ekonomický. Soud rovněž konstatoval, že nové rozhodnutí žalované nabude právní moci spolu s právní mocí rozhodnutí o zastavení řízení.

Usnesení krajského soudu napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností z důvodu vymezeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel se žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalované ze dne 21. 2. 2008. Toto rozhodnutí zrušeno nebylo, a to přestože příslušná ustanovení § 108 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, a § 153 odst. 1 písm. a) a odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, zrušení rozhodnutí správního orgánu po podání žaloby ve správním soudnictví předvídají a upravují. Rozhodnutí žalované ze dne 12. 6. 2008, jímž byl stěžovateli přiznán starobní důchod, k původnímu rozhodnutí mlčí. Nové rozhodnutí jej tedy nezrušilo ani nezměnilo.

S ohledem na uvedená zákonná ustanovení může být podle stěžovatele novým rozhodnutím ve smyslu § 62 odst. 1 s. ř. s. pouze takové rozhodnutí k uspokojení navrhovatele, jímž správní orgán buď původní nesprávné rozhodnutí výslovně změní, a

nebo novým rozhodnutím nesprávné rozhodnutí zruší a rozhodne ve věci znovu. Pouze takový postup je podle něj správný a zákonný, tj. v souladu s § 153 správního řádu a § 62 odst. 1 s. ř. s. Nový správní řád neumožňuje vydat nové rozhodnutí vedle starého a nechat původní rozhodnutí beze změny. Přesně tak ovšem správní orgán postupoval. Krajský soud měl proto původní nesprávné rozhodnutí zrušit, a teprve poté případně řízení zastavit. Napadené usnesení je tak podle stěžovatele nezákonné pro rozpor s § 153 odst. 1 písm. a) správního řádu ve spojení s § 62 odst. 1 s. ř. s., je v rozporu se zásadou zákonnosti ve smyslu § 177 odst. 1 a 2 správního řádu a je neústavní pro rozpor s čl. 90 a 95 odst. 1 Ústavy, jakož i čl. 36 Listiny základních práv a svobod.

Sdělením ze dne 12. 7. 2008 stěžovatel oznámil soudu, že vydáním nového rozhodnutí uspokojen není, mimo jiné proto, že nové rozhodnutí mlčí k tomu, zda bylo vydáno se souhlasem nadřízeného správního orgánu vyžadovaným ustanovením § 153 odst. 2 a § 178 správního řádu. Stěžovatel vyjádřil pochybnost, zda (při soustavně nesprávném úředním postupu v jeho neprospěch) bylo nové rozhodnutí o přiznání důchodu vydáno způsobem a postupem stanoveným zákonem a zda je vůbec platné. Dle názoru stěžovatele je současný stav následující: prvotní správní rozhodnutí o nepřiznání důchodu nebylo zrušeno ani změněno, a tudíž zůstává v právní moci i po vydání napadeného usnesení o zastavení řízení krajským soudem. Naproti tomu nové rozhodnutí o přiznání důchodu je zjevně neplatné a nicotné, případně stojí v právní moci vedle původního rozhodnutí. Výsledkem tak je, že zde proti sobě stojí dvě vzájemně si odporující rozhodnutí, obě – v rozporu se zásadou právní jistoty – pravomocná. Takovým stavem není stěžovatel rozhodně uspokojen, neboť je a bude v trvalé nejistotě, které rozhodnutí platí a kterým z obou rozhodnutí se bude žalovaná v budoucnu řídit.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2004, sp. zn. A 9/2003 pak není podle stěžovatele na jeho případ aplikovatelné, neboť bylo vydáno před nabytím účinnosti nového správního řádu (ba i před jeho platností). Nový správní řád stanoví pro daný případ *expressis verbis* povinnost původní rozhodnutí novým rozhodnutím změnit nebo zrušit.

Stěžovatel nakonec vytkl žalované další procesní pochybení spočívající v nereagování na jeho žádost ze dne 8. 7. 2008 o sdělení podkladů pro výpočet důchodu, jakož i v tom, že žalovaná měla již v řízení o žádosti prokázat, že stěžovatelovo zaměstnání v I. pracovní kategorii ke dni 31. 12. 1992 trvalo, a to zejména evidenčním listem vystaveným DPB Paskov za dobu zaměstnání od 7. 12. 1992 do 4. 1. 1993. Přesto žalovaná dobu od 7. 12. 1992 do 31. 12. 1992 jako zaměstnání v I. pracovní kategorii v délce 25 dnů v osobním listě neoznačila. Pokud měla žalovaná pochybnosti o trvání stěžovatelova zaměstnání, měla jej vyzvat k vyjádření a doplnění. Tak se ovšem nikdy nestalo. Současně stěžovatel zpochybnil i rozhodnutí krajského soudu o nákladech řízení.

Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, v němž krajský soud nově rozhodne o nákladech řízení i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti a vysloví právní názor, že rozhodnutí žalované ze dne 21. 2. 2008 musí být zrušeno, že případně rozhodnutí ze dne 12. 6. 2008 je nicotné či neplatné, že proto musí být vydáno nové správní rozhodnutí v souladu s § 103 odst. 1 písm. a) a odst. 2 správního řádu.

Třetí senát Nejvyššího správního soudu dospěl při přezkumu napadeného usnesení k názoru na výklad a aplikaci ust. § 62 odst. 4 s. ř. s., který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, a postoupil proto věc v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. k rozhodnutí rozšířenému senátu.

Úvodem k dané problematice nutno přičinit krátký historický exkurz. Ustanovení § 62 s. ř. s. navazuje svým obsahem na dřívější právní úpravu zakotvenou pro řízení o opravném prostředku v § 250o občanského soudního řádu. Citované ustanovení účinné do 31. 12. 2002 znělo takto: *„Jestliže správní orgán, jehož rozhodnutí soud přezkoumává, vydá nové rozhodnutí, kterým návrhu zcela vyhoví, soud usnesením řízení zastaví.“* Tato obecná právní úprava předpokládala výslovné zmocnění správního orgánu ve zvláštním právním předpisu k tomu, aby „nové rozhodnutí“ vydal. V oblasti sociálního zabezpečení bylo takové zmocnění upraveno v ust. § 89 odst. 6 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, které ve znění účinném do 31. 12. 2002 znělo takto: *„Dokud soud nerozhodne, může Česká správa sociálního zabezpečení vydat nové rozhodnutí, kterým opravnému prostředku zcela vyhoví.“*

Takto koncipovaná právní úprava předpokládala pro případy, kdy správní orgán výslovně zvláštním zákonem zmocněný nové rozhodnutí vydal, že soud na základě podaného opravného prostředku samostatně posoudí, zda bylo novým rozhodnutím návrhu zcela vyhověno či nikoli.

§ 62 soudního řádu správního výše popsanou koncepci předmětného institutu v mnohém opustil. Podle tohoto ustanovení:

„(1) Dokud soud nerozhodl, může odpůrce vydat nové rozhodnutí nebo opatření, popřípadě provést jiný úkon, jimiž navrhovatele uspokojí, nezasáhne-li tímto postupem práva nebo povinnosti třetích osob. Svůj záměr navrhovatele uspokojit sdělí správní orgán soudu a vyžádá si správní spisy, pokud je již soudu předložil.“

(2) Předseda senátu stanoví lhůtu, v níž je třeba rozhodnutí vydat, opatření nebo úkon provést a oznámit je navrhovateli i soudu; uplyne-li tato lhůta marně, pokračuje soud v řízení.

(3) Dojde-li oznámení odpůrce podle odstavce 2 soudu, vyzve předseda senátu navrhovatele, aby se ve stanovené lhůtě vyjádřil, zda je postupem správního orgánu uspokojen. Zmeškání této lhůty nelze prominout.

(4) Soud řízení usnesením zastaví, sdělí-li navrhovatel, že je uspokojen. Soud řízení zastaví i tehdy, nevyjádří-li se takto navrhovatel ve stanovené lhůtě, jestliže ze všech okolností případu je zřejmé, že k jeho uspokojení došlo.

(5) Rozhodnutí, opatření nebo úkon podle odstavce 1 nabývá právní moci nebo obdobných právních účinků dnem právní moci rozhodnutí soudu o zastavení řízení.“

Oproti úpravě obsažené dříve v občanském soudním řádu tedy soudní řád správní poskytuje jakési „generální zmocnění“ pro všechny správní orgány k tomu, aby v průběhu přezkumného soudního řízení vydaly nové rozhodnutí (opatření, jiný úkon), jímž navrhovatele uspokojí. Pro případy, kdy tak správní orgán učiní, pak podrobně stanoví další procesní postup jak pro soud, tak pro správní orgán.

Dalším - pro projednávanou věc klíčovým - rozdílem mezi dřívější úpravou občanského soudního řádu a nyní účinnou úpravou soudního řádu správního je dle názoru třetího senátu formulace ust. § 62 odst. 4 s. ř. s., podle níž *„soud řízení usnesením zastaví,*

sdělí-li návrhovateli, že je uspokojen. Soud řízení zastaví i tehdy, nevyjádří-li se takto návrhovatel ve stanovené lhůtě, jestliže ze všech okolností případu je zřejmé, že k jeho uspokojení došlo.“ Zde lze sice nalézt určitou návaznost na úpravu dřívější, říká-li se, že soud řízení zastaví, jestliže je ze všech okolností případu zřejmé, že k uspokojení návrhovatele došlo. Podle názoru předkládajícího senátu však připadá tato varianta - na rozdíl od ust. § 250o o. s. ř. - v úvahu pouze a jedině tehdy, když se návrhovatel ve stanovené lhůtě nevyjádří.

Ust. § 62 odst. 4 s. ř. s. upravuje pro dané procesní stadium (tj. po realizaci předcházejících tří odstavců citovaného ustanovení) výslovně dvě varianty dalšího průběhu řízení, třetí je nutno dovodit argumentací *à contrario*.

Obě v zákoně uvedené varianty odůvodňují rozhodnutí o zastavení řízení. Jednak je to případ, kdy návrhovatel sdělí, že je uspokojen, jednak případ, kdy se takto návrhovatel ve stanovené lhůtě nevyjádří, ze všech okolností případu je však zřejmé, že k jeho uspokojení došlo. V prvním případě soud zastaví řízení bez dalšího, tedy aniž by se zabýval tím, zda k uspokojení návrhovatele *fakticky* došlo; vychází pouze z obsahu návrhovatelského sdělení. Ve druhém případě je pro zastavení řízení vyžadováno kumulativní splnění dvou podmínek, a to zmeškání lhůty podle § 62 odst. 3 s. ř. s. ze strany návrhovatele a odůvodněný závěr soudu o tom, že je ze všech okolností případu zřejmé, že k uspokojení návrhovatele došlo.

Další případ, kdy by bylo možné řízení zastavit, soudní řád správní nezná (*tertium non est datur*). V případě, kdy se návrhovatel výslovně vyjádří, že uspokojen nebyl, proto podle názoru předkládajícího senátu nelze řízení zastavit, a to bez ohledu na důvody takového vyjádření. Soud za této situace není podle názoru třetího senátu oprávněn činit si o důvodech či opodstatněnosti negativního vyjádření návrhovatele úsudek a je povinen postupovat, jako by nové rozhodnutí nebylo vydáno, tzn. věc projednat a meritorně o ní rozhodnout, tedy žalobu buď zamítnout, nebo napadené správní rozhodnutí zrušit (§ 78 odst. 1 či odst. 7 s. ř. s.).

V daném případě nelze krajskému soudu ničeho vyčíst, neboť postupoval zcela v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu. Podle usnesení zdejšího soudu ze dne 24. 2. 2004, čj. A 9/2003 - 33, publ. pod č. 424/2005 Sb. NSS „*soud usnesením podle § 62 odst. 4 s. ř. s. zastaví řízení pro uspokojení návrhovatele i přes jeho vyjádření, že odpůrcovým novým rozhodnutím nebyl uspokojen, protože se jeho původním rozhodnutím cítí být morálně poškozen a navrhuje jeho zrušení, pokud návrhovatel současně připouští, že mu odpůrce novým rozhodnutím částku v požadované výši přiznal a také mu ji již poukázal*“.

Pátý senát doslova v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl:

„*Z obsahu soudního spisu, z obsahu správního spisu a konečně i z přípisu žalobce ze dne 16. 2. 2004 došlého Nejvyššímu správnímu soudu dne 18. 2. 2004 je zřejmé, že k uspokojení nároku žalobce na poskytnutí jednorázové peněžní částky podle zák. č. 261/2001 Sb. v zákonném rozsahu došlo rozhodnutím žalované ze dne 5. 12. 2003. Rozhodnutí žalované ze dne 5. 12. 2003 přiznávající žalobci jednorázovou peněžní částku ve výši 60 000,- Kč za dobu neoprávněného věznění od 2. 9. 1986 do 22. 1. 1987 na základě něhož, podle tvrzení žalobce, mu již tato částka byla také žalovanou vyplacena, nenabývalo dosud právní moci. Právní moci toto rozhodnutí nabude až právní mocí rozhodnutí soudu o zastavení řízení (§ 62 odst. 5 zák. č. 150/2002 Sb.).*

Nejvyšší správní soud proto postupoval podle ust. § 62 odst. 4 zák. č. 150/2002 Sb. a protože ze všech okolností případu je zřejmé, že k uspokojení žalobce vydáním následného rozhodnutí žalované ze dne 5. 12. 2003 došlo, řízení o žalobě žalobce proti rozhodnutí žalované ze dne 29. 10. 2002, č. 5501040006, zastavil.“

Třetí senát s citovaným názorem pátého senátu, jenž převzal do svého odůvodnění krajský soud, nesouhlasí, neboť dle jeho názoru odporuje smyslu aplikovaného ustanovení, jak vyplývá z výše podané argumentace.

Na závěru o nutnosti předložit věc rozšířenému senátu pak nemůže nic změnit ani souhlas třetího senátu s názorem, jenž zaujal v daném případě krajský soud, totiž že žalobcovo negativní vyjádření míří mimo předmět správního řízení. Žalobce (logicky) nebrojil proti přiznání nároku na starobní důchod, jehož se domáhal, ani nezpochybnil výši, ve které mu byl nárok přiznán; přitom pouze tyto dvě skutečnosti by mohly být z hlediska uplatněného nároku relevantní. Jak ovšem vyplývá z výše uvedeného, nebyl dle názoru třetího senátu soud v daném stadiu řízení – tj. pro účely aplikace § 62 s. ř. s. – oprávněn činit si o těchto otázkách vlastní úsudek, naopak měl pokračovat v řízení, jako by nové správní rozhodnutí nebylo vydáno, a o věci meritorně rozhodnout.

Třetí senát tak dospěl k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s., a proto postoupil věc v souladu s tímto ustanovením k rozhodnutí rozšířenému senátu.

Poučení: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 26. března 2009

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu