

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Lenky Matyášové, JUDr. Michala Mazance, JUDr. Karla Šimky, JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **Mgr. Ing. A. B.**, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 5. 9. 2008, č. j. 28 Cad 14/2008 - 37,

t a k t o :

- I. Vyjádří-li se navrhovatel na výzvu soudu podle § 62 odst. 3 s. ř. s. ve stanovené lhůtě, že postupem správního orgánu uspokojen není, nejsou splněny podmínky pro zastavení řízení podle § 62 odst. 4 věty druhé s. ř. s. Soud za takové situace pokračuje v řízení a přezkoumá žalobou napadené rozhodnutí správního orgánu věcně.
- II. Věc **se v r a c í** k dalšímu projednání a rozhodnutí třetímu senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Skutkový stav a dosavadní procesní postup

1. Rozhodnutím ze dne 21. 2. 2008, č. 471 218 407, zamítla žalovaná Česká správa sociálního zabezpečení žádost žalobce o starobní důchod pro nesplnění podmínek ustanovení § 29 a § 74 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, v platném znění, a zákona č. 235/1992 Sb., o zrušení pracovních kategorií a o některých dalších změnách v sociálním zabezpečení. V odůvodnění rozhodnutí uvedla, že vzhledem k tomu, že žalobce skončil zaměstnání v I. pracovní kategorii k 31. 8. 1992, nárok na snížení věkové hranice pro odchod do důchodu nevznikl.
2. V podané žalobě žalobce namítal, že v evidenčním listu důchodového pojištění vydaném zaměstnavatelem Důlní průzkum a bezpečnost Paskov, akciová společnost (dále jen „DPB Paskov“) se potvrzuje jeho zaměstnání horníka v době od 7. 12. 1992 do 4. 1. 1993. Se zřetelem k tomu, že výkon zaměstnání trval ke dni 31. 12. 1992, je napadené rozhodnutí nesprávné. Navrhoval, aby krajský soud rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

3. Přípisem ze dne 23. 4. 2008 sdělila žalovaná krajskému soudu, že provedla vlastní šetření, z něhož vyplynulo, že zaměstnání žalobce u DPB Paskov bylo od 7. 12. 1992 do 31. 12. 1992 skutečně zařazeno v I.AA pracovní kategorii. Žalovaná posoudila znovu podmínky nároku na starobní důchod a zjistila, že žalobci lze vyhovět přiznáním starobního důchodu od 23. 10. 2007 s tím, že jeho výše bude činit 13 574 Kč měsíčně. Za dané situace byla připravena postupovat podle § 62 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).
4. Krajský soud stanovil žalované podle § 62 odst. 2 s. ř. s. lhůtu pro vydání nového rozhodnutí v délce jednoho měsíce od doručení usnesení ze dne 19. 5. 2008.
5. Přípisem ze dne 3. 7. 2008 sdělila žalovaná soudu, že vydala dne 12. 6. 2008 nové rozhodnutí, kterým vyhověla námitkám žalobce. Navrhovala, aby soudní řízení bylo zastaveno podle § 62 odst. 4 s. ř. s. Rozhodnutím ze dne 12. 6. 2008, č. 471 218 407, přiznala žalovaná žalobci od 23. 10. 2007 starobní důchod podle ustanovení § 29 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb. ve výši 13 574 Kč měsíčně. Od ledna 2008 zvýšila starobní důchod podle nařízení vlády č. 256/2007 Sb. na 14 065 Kč měsíčně. V oznámení o výplatě důchodu vyčíslila doplatek starobního důchodu za dobu od 23. 10. 2007 do 9. 7. 2008 v částce 119 235 Kč.
6. Krajský soud vyzval žalobce podle § 62 odst. 3 s. ř. s. k tomu, aby se vyjádřil, zda-li je postupem správního orgánu uspokojen, a dále ke specifikaci nákladů řízení. Lhůtu stanovil na deset dnů s upozorněním, že ji nelze prominout. Uvedenou výzvu obdržel žalobce dne 11. 7. 2008.
7. V podání ze dne 12. 7. 2008 sdělil žalobce soudu, že s postupem správního orgánu nesouhlasí, a žádal, aby původní rozhodnutí bylo zrušeno. Namítal, že z nového rozhodnutí není patrné, zda bylo postupováno podle § 153 odst. 2 a § 178 zákona č. 500/2004, správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád z roku 2004“). Poukázal na to, že žalovanou požádal o sdělení podkladů pro výpočet důchodu vyměřeného rozhodnutím ze dne 12. 6. 2008. V podání ze dne 12. 7. 2008 dále specifikoval náklady řízení. Z připojeného podání žalobce ze dne 8. 7. 2008 adresovaného žalované plyne, že žalobce požadoval úroky z prodlení za dobu od splatnosti důchodu do jeho zaplacení.
8. Krajský soud v Hradci Králové výše uvedeným usnesením řízení zastavil. O nákladech řízení rozhodl tak, že žalované uložil, aby žalobci zaplatila částku 222 Kč do třiceti dnů od právní moci usnesení, a v ostatním žádost zamítl. V odůvodnění usnesení uvedl, že přestože žalobce s novým rozhodnutím žalované 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 Nejvyššího správního 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, nebyla podle názoru soudu předmětem tohoto řízení, neboť se nejednalo o rozhodnutí správního orgánu, nýbrž toliko o oznámení o výplatě dávky, které

přezkumu správním soudem nepodléhá. Pro tento závěr našel 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 s. ř. s. řízení zastavil, neboť požadavek žalobce na zrušení napadeného rozhodnutí nepovažoval v kontextu zjištěných skutečností za důvodný a navržený postup za ekonomický. Poté konstatoval, že nové rozhodnutí žalované nabude právní moci až právní mocí rozhodnutí soudu o zastavení řízení.

9. Ve včasné kasační stížnosti žalobce (dále jen „stěžovatel“) namítal, že se domáhal zrušení rozhodnutí žalované ze dne 21. 2. 2008. Toto rozhodnutí zrušeno nebylo, přestože příslušná ustanovení § 153 odst. 1 písm. a) a odst. 2 správního řádu z roku 2004 ve spojení s ustanovením § 108 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, zrušení rozhodnutí správního orgánu po podání žaloby ve správním soudnictví předvídají a upravují. Podle názoru stěžovatele novým rozhodnutím ve smyslu § 62 odst. 1 s. ř. s. může být pouze takové rozhodnutí k uspokojení navrhovatele, jímž správní orgán buď původní nesprávné rozhodnutí výslovně změní nebo novým rozhodnutím nesprávné rozhodnutí zruší a ve věci rozhodne znovu. Krajský soud měl proto nesprávné rozhodnutí zrušit a teprve poté případně řízení zastavit. Napadené usnesení je podle stěžovatele nezákonné pro rozpor s § 153 odst. 1 písm. a) správního řádu z roku 2004 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 článkem 90 a 95 odst. 1 Ústavy České republiky i s článkem 36 Listiny základních práv a svobod.
10. Stěžovatel dále poukazoval na to, že již dne 12. 7. 2008 oznámil soudu, že vydáním nového rozhodnutí uspokojen není, a to mimo jiné proto, že nové rozhodnutí nic nevypovídá o tom, zda bylo vydáno se souhlasem nadřízeného správního orgánu. Uvedl, že prvotní správní rozhodnutí o nepřiznání důchodu nebylo zrušeno ani změněno, zůstává tedy v právní moci i po vydání napadeného usnesení o zastavení řízení. Naproti tomu nové rozhodnutí o přiznání důchodu je zjevně neplatné a nicotné, případně je v právní moci vedle původního rozhodnutí. To ve svých důsledcích znamená, že vedle sebe stojí dvě pravomocná, vzájemně si odporující rozhodnutí, což je v rozporu se zásadou právní jistoty. Takovým stavem není rozhodně uspokojen, neboť je trvale v nejistotě, které rozhodnutí platí a kterým z obou rozhodnutí se bude žalovaná řídit.
11. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2004, č. j. A 9/2003 - 33, není podle stěžovatele možné na daný případ aplikovat, neboť bylo vydáno před platností a účinností nového správního řádu, který pro tento případ stanoví povinnost původní rozhodnutí novým rozhodnutím změnit nebo zrušit. Zdůrazňoval, že již v řízení o žádosti o starobní důchod prokázal evidenčním listem zaměstnavatele, že zaměstnání v I. pracovní kategorii ke dni 31. 12. 1992 trvalo, přesto žalovaná v osobním listu důchodového pojištění dobu od 7. 12. 1992 do 4. 1. 1993 jako zaměstnání I. pracovní kategorie neoznačila. Pokud měla žalovaná pochybnosti o trvání zaměstnání, měla stěžovatele vyzvat k vyjádření a doplnění, což se nestalo.

12. Stěžovatel namítal, že tato situace mu způsobila nemalé pracovní zatížení, které krajský soud při rozhodování o nákladech řízení zcela pominul a přiznal mu pouze náhradu poštovního a kopií, přičemž další náklady jím vynaložené, nepřiznal. Považoval proto i rozhodnutí o nákladech řízení za nesprávné. Navrhoval, aby Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil krajskému soudu se závazným právním názorem o tom, že rozhodnutí žalované ze dne 21. 2. 2008 musí být zrušeno, případně že rozhodnutí žalované ze dne 12. 6. 2008 je nicotné či neplatné, a že musí být vydáno nové rozhodnutí v souladu s ustanovením § 153 odst. 1 písm. a) a odst. 2 správní řádu z roku 2004.

II.

Důvody postoupení věci rozšířenému senátu

13. Třetí senát Nejvyššího správního soudu dospěl při přezkumu napadeného usnesení k názoru na výklad a aplikaci § 62 odst. 4 s. ř. s., který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, a proto věc postoupil podle § 17 s. ř. s. rozšířenému senátu.
14. Třetí senát poukázal na to, že ustanovení § 62 s. ř. s. navazuje svým obsahem na dřívější právní úpravu zakotvenou pro řízení o opravném prostředku v § 250o zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), která předpokládala výslovné zmocnění správního orgánu ve zvláštním právním předpisu k tomu, aby nové rozhodnutí vydal. V oblasti sociálního zabezpečení bylo takové zmocnění upraveno v § 89 odst. 6 zákona č. 582/1991 Sb. Úprava uvedená v § 250o o. s. ř. ukládala soudu, aby na základě podaného opravného prostředku samostatně posoudil, zda bylo novým rozhodnutím návrhu zcela vyhověno či nikoliv. Ustanovení § 62 s. ř. s. popsanou koncepci předmětného institutu v mnohém opustilo. Oproti úpravě obsažené dříve v občanském soudním řádu, 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.
15. Dalším – pro projednávanou věc klíčovým – rozdílem mezi dřívější úpravou občanského soudního řádu a nyní účinnou úpravou soudního řádu správního je podle názoru třetího senátu formulace ustanovení § 62 odst. 4 s. ř. s., podle níž *„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“*. Zde lze sice nalézt určitou návaznost na úpravu dřívější, říká-li se, že soud řízení zastaví, jestliže ze všech okolností případu je zřejmé, že k uspokojení navrhovatele došlo. Podle názoru třetího senátu však připadá tato varianta – na rozdíl od ustanovení § 250o o. ř. s. – v úvahu pouze a jediné tehdy, když se navrhovatel ve stanovené lhůtě nevyjádří.

16. Ustanovení § 62 odst. 4 s. ř. s. upravuje pro dané procesní stádium (tj. po realizaci předcházejících tří odstavců citovaného ustanovení) výslovně dvě varianty dalšího průběhu řízení, třetí je nutno dovodit argumentací *a contrario*. Obě v zákoně uvedené varianty odůvodňují rozhodnutí o zastavení řízení. Jednak je to případ, kdy navrhovatel sdělí, že je uspokojen, jednak případ, kdy se takto navrhovatel 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 navrhovatele fakticky došlo; vychází pouze z obsahu navrhovatelova sdělení. V druhém případě je pro zastavení řízení vyžadováno kumulativní splnění dvou podmínek, a to zmeškání lhůty podle § 62 odst. 3 s. ř. s. ze strany navrhovatele a odůvodněný závěr soudu o tom, že je ze všech okolností případu zřejmé, že k uspokojení navrhovatele došlo.

17. Podle názoru třetího senátu další případ, kdy by bylo možné řízení zastavit, soudní řád správní nezná (*tertium non datur*). Pokud se navrhovatel výslovně vyjádří, že uspokojen nebyl, nelze podle názoru předkládajícího senátu řízení zastavit, a to bez ohledu na důvody takového vyjádření. Soud za této situace není oprávněn činit si o důvodech či opodstatněnosti negativního vyjádření navrhovatele úsudek a je povinen postupovat, jakoby 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.).

18. Výše uvedené závěry jsou v rozporu s právním názorem vyjádřeným v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2004, č. j. A 9/2003 - 33, podle něhož „soud usnesením podle § 62 odst. 4 s. ř. s. zastaví řízení pro uspokojení navrhovatele i přes jeho vyjádření, že odpůrcovým novým rozhodnutím nebyl uspokojen, protože se jeho původním rozhodnutím cítí být morálně poškozen a navrhuje jeho zrušení, pokud navrhovatel současně připouští, že mu odpůrce novým rozhodnutím částku v požadované výši přiznal a také mu ji již poukázal“. V odůvodnění je dále uvedeno, že „z obsahu soudního spisu, z obsahu správního spisu a konečně i z přípisu žalobce ze dne 16. 2. 2004 došlého Nejvyššímu správnímu soudu dne 8. 2. 2004 je zřejmé, že k uspokojení nároku žalobce na poskytnutí jednorázové peněžní částky podle zákona 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, nenabylo 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, a řízení o žalobě žalobce proti rozhodnutí žalované ze dne 29. 10. 2002 č. 5501040006 zastavil.“

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

20. Na závěru o nutnosti předložit věc rozšířenému senátu pak nemůže nic změnit ani souhlas třetího senátu s názorem, který 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 podle názoru třetího senátu soud v daném stádiu řízení, tj. pro účely aplikace § 62 s. ř. s., oprávněn činit si o těchto otázkách vlastní úsudek, naopak měl pokračovat v řízení, jakoby nové správní rozhodnutí nebylo vydáno a o věci meritorně rozhodnout.

III.

Pravomoc rozšířeného senátu

21. Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc ve věci rozhodovat, a dospěl ke kladnému závěru, neboť předkládající senát vyslovil právní názor, který je odlišný od právního názoru vyjádřeného v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2004, sp. zn. A 9/2003.

IV.

Uspokojení navrhovatele v předchozí právní úpravě

22. Institut uspokojení navrhovatele obsahoval již zákon č. 36/1876 ř. z. ze dne 22. 10. 1875, o zřízení správního soudu. Podle § 4 tohoto zákona, „*když v kterémkoli postupu řízení před soudem správním úřad správní, na nějž stížnost se vede, prokáže, že příčina stížnosti mezi tím byla odvarována, budiž řízení po vyslyšení stížnostvedoucího usnesením soudu zastaveno. Řízení zastavené nemůže se již obnoviti*“. Zákon č. 164/1937 Sb. z. a n. ze dne 16. 6. 1937, o nejvyšším správním soudě, upravoval v § 44 zastavení řízení takto:

(1) Když v kterémkoli stádiu řízení před nejvyšším správním soudem, žalovaný úřad prokáže, že stěžovatel byl dodatečně uspokojen, budiž stěžovateli poskytnuta příležitost, aby se vyslovil, zda se považuje za uspokojena. Nevysloví-li se stěžovatel ve lhůtě soudem určené nebo shledá-li soud, že stěžovateli se uspokojení dostalo, zastaví se řízení usnesením soudu. Řízení zastavené nemůže se již obnoviti.

(2) Pouhé odvolání (zrušení) rozhodnutí neb opatření, jež bylo stížností vzato v odpor, nepokládá se za uspokojení a nejvyšší správní soud je povinen o stížnosti rozhodnouti, leč by se stěžovatel prohlásil uspokojeným nebo se nevyslovil ve lhůtě soudem stanovené. Vydá-li správní úřad nové rozhodnutí neb opatření, jež je v podstatě shodné s rozhodnutím neb opatřením odvolaným (zrušeným), může stěžovatel toto nové rozhodnutí neb opatření vzíti v odpor buď novou stížností nebo tím způsobem, že se ve lhůtě § 14 na svoji stížnost, podanou na odvolané (zrušené) rozhodnutí neb opatření, písemným podáním odvolá.

23. Judikatura nejvyššího správního soudu k tomuto institutu např. v nálezu ze dne 25. 4. 1936, č. 10473/36,¹ pod bodem III. uváděla, že *„jestliže stížnost vytýká nař. rozhodnutí jen nedostatek odůvodnění a žal. úřad odstraní tuto vadu ještě dříve, než nss o této stížnosti rozhodne, je na odstranění této vady pohlížeti jako na uspokojení st-le podle § 44 zákona o ss“*. Podle nálezu nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 1935, č. 15436,² *„I. Žalovanému úřadu není zabráněno, aby, nevyčkávané, až n. s. soud ke stížnosti strany zruší rozhodnutí jeho pro nedostatečné odůvodnění, sám tuto vadu odstraní tím, že v novém rozhodnutí, jež vydá, stanovisko své odůvodní a tím poskytne straně možnost brániti se věcně proti rozhodnutí, čímž se stane stížnost v dotčeném bodě bezpředmětnou. - * II. Shledá-li soud stížnost na rozhodnutí (resp. intimaci) úřadem mezitím již zrušené bezpředmětnou, jest řízení o této stížnosti zastaviti. Výrok tento možno učiniti společně s nálezem o stížnosti na nové rozhodnutí, kterým zrušené rozhodnutí (resp. intimace) bylo nahrazeno.“*
24. Podle ustanovení § 248 o. s. ř. v jeho znění do 31. 12. 1991, *„dokud soud nerozhodne, může orgán vydat nové rozhodnutí, kterým návrhu zcela vyhoví; vydá-li orgán takové rozhodnutí, zastaví soud řízení.“*
25. V rozhodnutí ze dne 17. 11. 1967, sp. zn. 6 Cz 178/66,³ Nejvyšší soud ve výkladu k tomuto ustanovení uvedl, že zastavení přezkumného řízení ve věcech sociálního zabezpečení předpokládá, že orgán sociálního zabezpečení vydal takové nové rozhodnutí, kterým bude navrhovatel plně vyhověno. Nestací tedy jakékoliv nové rozhodnutí orgánu sociálního zabezpečení, kterým se původní napadené rozhodnutí nahrazuje, ale musí to být rozhodnutí, které plně odpovídá požadavku vyjádřenému navrhovatelem v jeho opravném prostředku. Zda je tato podmínka splněna, musí krajský soud spolehlivě zjistit; nemůže se spokojit jen s prohlášením účastníků, že bylo vydáno nové rozhodnutí, s nímž i navrhovatel souhlasí, ale je třeba, aby soud vyzval navrhovatele, popř. SÚSZ, k předložení vyhotovení nového rozhodnutí za účelem jeho posouzení, zejména z toho hlediska, zda jím skutečně bylo opravnému prostředku vyhověno. Pokud tomu tak není, pokračuje soud v přezkumném řízení o opravném prostředku a věcně o něm rozhodne podle § 249 o. s. ř.
26. Novela občanského soudního řádu, provedená zákonem č. 519/1991 Sb., účinná od 1. 1. 1992, v ustanovení § 250o formálně převzala dřívější ustanovení § 248 o. s. ř., byť s poněkud jiným obsahem. Podle § 250o o. s. ř., *„jestliže správní orgán, jehož rozhodnutí soud přezkoumává, vydá nové rozhodnutí, kterým návrhu zcela vyhoví, soud usnesením řízení zastaví.“* Zatímco dřívější ustanovení § 248 bylo současně kompetenčním předpisem, ustanovení § 250o o. s. ř. takový charakter nemělo. Bylo je proto možno použít jen v případě speciální úpravy. Takovou úpravou bylo např. ustanovení § 89 odst. 6 zákona č. 582/1991 Sb., které opravňovalo i po podání opravného prostředku proti rozhodnutí České správy

¹ Publ. pod č. 12382 Bohuslavovy sbírky nálezů nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních, ročník XVIII. (1936).

² Publ. pod č. 7618 Bohuslavovy sbírky nálezů nejvyššího správního soudu ve věcech finančních, ročník XVII. (1935).

³ Publ. pod č. 28/68 Sbírky rozhodnutí a sdělení soudů ČSSR, ročník 1968.

sociálního zabezpečení ve věcech důchodového pojištění, tento správní orgán vydat nové rozhodnutí, kterým oprávněmu prostředku zcela vyhoví.

27. Z výše uvedeného plyne, že podle právní úpravy obsažené v občanském soudním řádu, byl soud povinen zjišťovat, jsou-li splněny podmínky pro zastavení řízení podle § 248 o. s. ř., resp. podle § 250o o. s. ř. v jeho znění do 31. 12. 2002. Soud se nemohl spokojit ani s tvrzením správního orgánu o tom, že návrhu navrhovatele bylo vyhověno, ani s prohlášením navrhovatele, že s takovým rozhodnutím souhlasí, nýbrž musel mít poklady pro závěr o tom, že návrhu bylo skutečně zcela vyhověno. Pokud by se tedy např. navrhovatel v oprávněm prostředku podaném proti rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení o zamítnutí žádosti o plný invalidní důchod této dávky dovolával, ale byl by spokojen i s přiznáním částečného invalidního důchodu, nebyly splněny předpoklady pro postup podle § 248 o. s. ř., resp. podle § 250o o. s. ř., protože jeho návrhu na přiznání plného invalidního důchodu nebylo vyhověno. Na druhé straně, tvrdil-li by navrhovatel subjektivně, že jeho návrhu vyhověno nebylo, avšak soud zjistil, že návrhu bylo vyhověno zcela, byly splněny podmínky pro zastavení řízení podle § 248 o. s. ř., resp. podle § 250o o. s. ř. Je zřejmé, že posouzení toho, zda bylo návrhu vyhověno zcela, či nikoliv, se odehrávalo v objektivní rovině, tedy spadalo do přezkumné činnosti soudu. Subjektivní rovina (stanovisko navrhovatele) nebyla rozhodující a měla pouze orientační charakter. Podstatné bylo zjištění soudu, že návrhu bylo fakticky vyhověno. Nová právní úprava uspokojení navrhovatele obsažená v soudním řádu správním je založena na jiných principech.

V.

Uspokojení navrhovatele podle § 62 s. ř. s.

28. Ustanovení § 62 s. ř. s. stanoví:

(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 nabyvá právní moci nebo obdobných právních účinků dnem právní moci rozhodnutí soudu o zastavení řízení.

29. V návaznosti na toto ustanovení soudního řádu správního, které nabylo účinnosti dne 1. 1. 2003, upravuje jednotlivé varianty postupu správního orgánu směřující k uspokojení účastníka po podání žaloby ve správním soudnictví správní řád z roku 2004 v ustanovení § 153.
30. Inspirací ustanovení § 62 s. ř. s. byla zřejmě praxe podle dřívější úpravy obsažené v občanském soudním řádu, mohl jí být institut smíru v civilním procesu, ale i § 44 zákona o nejvyšším správním soudě. Ustanovení § 62 s. ř. s. je vedeno zásadami hospodárnosti, efektivity i subsidiarity soudní ochrany. Je-li to možné, je poskytnut prostor správním orgánům, aby – uznají-li samy oprávněnost výhrad vůči svým úkonům – mohly zjednat nápravu. Zákon k tomu stanoví následující podmínky:
- a) řízení před soudem bylo zahájeno a soud dosud ve věci nerozhodl,
 - b) jsou splněny podmínky řízení před soudem a nejde o případy, kdy by byly dány další důvody pro odmítnutí návrhu (§ 46 odst. 1, 2 a 5), nebo pro zastavení řízení (§ 47 písm. a) a c),
 - c) správní orgán sdělí soudu záměr navrhovatele uspokojit,
 - d) správní orgán má k takovému postupu odpovídající pravomoc,
 - e) postup správního orgánu nezasáhne práva a povinnosti třetích osob,
 - f) dojde k uspokojení navrhovatele,
 - g) soud shledá postup správního orgánu v souladu se zákonem.
31. Správní orgán může uspokojit navrhovatele počínaje zahájením řízení před soudem, a to do doby, dokud soud nerozhodne. Pro sdělení správního orgánu nejsou předepsány žádné zvláštní náležitosti. Musí však z něho být patrné, co navrhuje správní orgán učinit k uspokojení navrhovatele. Správní orgán vydá nové rozhodnutí nebo opatření, popř. provede jiný úkon. Jde o kompetenční ustanovení obdobné ustanovení § 248 o. s. ř. v jeho znění do 31. 12. 1991, zakládající pravomoc správního orgánu vydat jiné rozhodnutí nebo opatření nebo jiný úkon (dokud soud nerozhodne, **může** orgán **vydat** nové rozhodnutí nebo opatření nebo provést jiný úkon, jimiž navrhovatele uspokojí).
32. Zákonem předvídaný postup je využitelný tehdy, jsou-li splněny všechny podmínky řízení před správním soudem, resp. neexistují-li neodstranitelné překážky, pro které by bylo nutno návrh odmítnout nebo zastavit řízení podle § 47 písm. a) a c) s. ř. s.; v takovém případě ustanovení § 62 s. ř. s. aplikovat nelze.
33. Protože předmětem řízení disponuje navrhovatel, vezme-li svůj návrh zpět [§ 47 písm. a) s. ř. s.], musí soud zastavit řízení právě jen podle citovaného ustanovení. Toto dispoziční oprávnění nemůže aktivita správního orgánu ohrozit v žádném stádiu řízení (na rozdíl od zmiňovaného rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 6 Cz 178/66, v němž bylo soudu vytýkáno, že měl projev vůle navrhovatelky o tom, že „bere odvolání zpět, protože bylo vyhověno jejímu odvolání“, posuzovat výlučně podle zvláštního ustanovení § 90 odst. 7 zákona

č. 101/1964 Sb., s nímž souvisí i § 248 o. s. ř. v jeho znění do 31. 12. 1991, nikoliv jako zpětvzetí návrhu).

34. Správní orgán může zvolit nabízený postup jen tehdy, nezasáhne-li práva nebo povinnosti třetích osob. Tam, kde byl v řízení jediný účastník, je situace jednoduchá, těžší bude posuzovat případy, kdy bylo ve správním řízení více účastníků. U soudu se kolize s právy a povinnostmi dalších osob může projevit především u osob zúčastněných na řízení. Oznámení vůči navrhovateli ze strany správního orgánu musí být učiněno v souladu s příslušnými právními předpisy. Náležitosti vyjádření navrhovatele se řídí ustanovením § 37 s. ř. s. Mělo by být zřetelné, že navrhovateli jsou jasné jak důsledky činnosti správního orgánu, tak i důsledky následného postupu soudu.

35. Sdělí-li navrhovatel soudu, že je uspokojen, soud řízení zastaví. Podle § 47 písm. b) s. ř. s. je vyžadováno plné uspokojení. „Uspokojení“ nebo „plné uspokojení“ se nemusí vázat na všechny body návrhu. Je představitelné, že navrhovatel bude spokojen s postupem správního orgánu, i když mu původně vytýkal i další pochybení, k jejichž odstranění nedošlo. Podstatné je to, že sdělí-li navrhovatel soudu, že je uspokojen, soud řízení zastaví, aniž by zkoumal další okolnosti případu. V tomto směru úprava soudního řádu správního mění vzájemný vztah mezi objektivní a subjektivní rovinou při posuzování uspokojení navrhovatele oproti předchozí úpravě obsažené v občanském soudním řádu. Dochází totiž k tomu, že objektivní rovina (přezkoumání soudem) ustupuje do pozadí a rozhodující je sdělení navrhovatele, že je uspokojen.

36. Otázkou zůstává, jak posuzovat případy, kdy navrhovatel projeví uspokojení, ale i v novém rozhodnutí (opatření, úkonu) bude možno zpochybnit zákonnost, případně zjistit porušení subjektivních veřejných práv navrhovatele. Problém je, zda i za této situace by soud s odkazem na projev vůle navrhovatele řízení zastavil. Nicméně podle ustanovení § 47 písm. b) s. ř. s. soud řízení usnesením zastaví, prohlásí-li navrhovatel, že byl po podání návrhu postupem správního orgánu plně uspokojen (§ 62), což nasvědčuje spíše tomu, že rozhodujícím pro postup soudu podle § 62 odst. 4 věty první ve spojení s § 47 písm. b) s. ř. s. bude projev vůle navrhovatele o tom, že byl uspokojen. Tato úprava je výrazem dispoziční zásady, která znamená, že procesní iniciativa je dána do rukou účastníků řízení, nikoliv soudu nebo i jiných subjektů. Znamená to, že iniciativu má ten, kdo uplatňuje svůj vlastní právní zájem.

37. Lze tedy shrnout, že pro postup podle věty první § 62 odst. 4 s. ř. s. je rozhodující sdělení navrhovatele o tom, že je postupem správního orgánu uspokojen, aniž by bylo soudem cokoli dále ověřováno.

38. 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 (§ 62 odst. 4 věta druhá s. ř. s.). Pod uvedené pravidlo lze zcela jistě podřadit situaci, kdy navrhovatel na výzvu soudu nereaguje. Po zmeškání lhůty k vyjádření, kterou nelze podle výslovného ustanovení prominout, je uloženo soudu, aby sám zvážil,

zda došlo k uspokojení navrhovatele. Soud zde stojí v obtížné situaci, neboť má k dispozici návrh obsahující námitky navrhovatele proti rozhodnutí, opatření nebo jinému úkonu správního orgánu a nové rozhodnutí správního orgánu, k němuž však stanovisko navrhovatele nezná.

39. Při výkladu druhé věty § 62 odst. 4 s. ř. s. se rozšířený senát zabýval i úvahou, zda toto ustanovení vyjadřuje právní domněnku nebo právní fikci v tom smyslu, že pokud se navrhovatel nevyjádří, mlčí, má se za to (platí), že je novým rozhodnutím správního orgánu uspokojen.

40. Zákonem stanovená domněnka ukládá soudu, aby učinil určitý poznatek, tedy vzal za prokázané to, co bezpečně prokázáno není, ale co mu taková domněnka ukládá vyvodit z určitých zjištěných skutečností. Zpravidla jsou právní domněnky opřeny o zkušenostní předpoklad, že stanovený závěr je pravděpodobný, jsou tedy v souladu se zkušeností. Nemusí tomu tak být vždy, protože zákonodárce může stanovit jako právní domněnku i takový závěr, který se neopírá o zkušenostní předpoklad; ukládá prostě soudu, aby z určitých okolností vyvodil určitý závěr, přičemž je zákonodárce veden jinou praktickou úvahou. Je možné, aby právní domněnka ukládala soudu učinit určitý závěr, o němž se ví, že je v rozporu s pravdou (to je tzv. právní fikce). Právní domněnky se dělí na vyvratitelné a nevyvratitelné. Vyvratitelná právní domněnka je taková domněnka, která ukládá soudu, aby považoval určitý závěr za zjištění, přičemž připouští důkaz opaku. To znamená, že má-li místo domněnka, její závěr platí, pokud není dokázán opak; s možností důkazu opaku právo počítá a často upravuje postup, eventuálně lhůtu k tomu určenou. Nevyvratitelná domněnka nepřipouští důkaz opaku. Je však třeba odlišit důkaz opaku, který je nepřipustný, od vyvrácení důkazu (protidůkazu), které je přípustné vždy. Každá domněnka i fikce je totiž založena na určitých skutečnostech, a je proto možno protidůkazem popřít samu její existenci.⁴

41. Se zřetelem k výše uvedenému nelze dospět k jinému závěru než k tomu, že věta druhá § 62 odst. 4 s. ř. s. neobsahuje ani právní domněnku ani právní fikci. Formulace „*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.*“, neříká soudu nic o tom, že nevyjádří-li se navrhovatel takto ve stanovené lhůtě, má se za to (platí), že je uspokojen, ale naopak dává soudu procesní pokyn, aby v takové situaci zkoumal všechny okolnosti případu, a teprve po jejich přezkoumání si učinil závěr o tom, zda k uspokojení navrhovatele došlo, či nikoliv, a v návaznosti na toto zjištění příslušným způsobem postupoval dále.

42. Zde platí, že soud musí pečlivě zkoumat zákonnost postupu správního orgánu. Zjistí-li v tomto směru vady, popřípadě dojde-li k závěru, že účastník nebyl uspokojen, pokračuje dále v řízení. Shledá-li, že všechny okolnosti případu nasvědčují tomu, že k uspokojení navrhovatele došlo, řízení podle § 47 písm. b) s. ř. s. zastaví. Je třeba poznamenat, že ačkoliv toto ustanovení výslovně určuje jako podmínku pro zastavení řízení prohlášení navrhovatele, že byl

⁴ Blíže viz WINTEROVÁ, A. *Civilní právo procesní*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2002. Str. 245 a násl.

plně uspokojen, odkazuje současně na celý § 62 s. ř. s. To znamená, že postihuje všechny důvody zastavení řízení v tomto ustanovení uvedené, tedy i situaci, kdy soud při absenci vyjádření navrhovatele ve stanovené lhůtě dospěje k závěru, že navrhovatel byl uspokojen.

43. Ustanovení § 62 s. ř. s. výslovně neuvádí, jak postupovat v případě, kdy se navrhovatel ve stanovené lhůtě vyjádří tak, že s rozhodnutím nebo opatřením nebo jiným úkonem správního orgánu nesouhlasí. Jde tedy o to, zda formulace „*nevyjádří-li se takto navrhovatel ve stanovené lhůtě*“ skrývá i odpověď na otázku, jak postupovat, vyjádří-li se navrhovatel ve lhůtě, že se necítí úkonem správního orgánu uspokojen.
44. Pokud by se formulace „*nevyjádří-li se takto ve stanovené lhůtě*“ vykládala pouze v souvislosti s větou první § 62 odst. 4 s. ř. s., tj. s větou o tom, že „*soud řízení zastaví, sdělí-li navrhovatel, že je uspokojen*“, pak by slovo „*takto*“ mohlo vyvolávat dojem, že druhá věta § 62 odst. 4 s. ř. s. platí pro všechny případy, kdy se navrhovatel výslovně nevyjádří tak, že je uspokojen. Jestliže se tedy navrhovatel ve stanovené lhůtě vyjádří, že je uspokojen, soud řízení zastaví; pro případ, že se navrhovatel nevyjádří vůbec, nebo se vyjádří jakkoliv po stanovené lhůtě, ale i pro případ, že se vyjádří ve stanovené lhůtě, že uspokojen není, by soud zkoumal, zda se navrhovateli uspokojení dostalo, a pokud by dospěl ke kladnému závěru, řízení by zastavil.
45. Rozšířený senát má za to, že výše naznačený postup se v situaci, kdy navrhovatel ve stanovené lhůtě prohlásí, že není postupem správního orgánu uspokojen, nepoužije, a že formulace „*nevyjádří-li se takto ve stanovené lhůtě*“ se musí vyložit v kontextu celého ustanovení § 62 s. ř. s.
46. Nelze předpokládat, že na výzvu soudu, **zda** je postupem správního orgánu uspokojen, odpoví navrhovatel pouze kladně, že uspokojen je. Naopak, na otázku „**zda**“ je někdo s něčím spokojen, nebo něčím uspokojen, mohou následovat minimálně dvě obsahově různé odpovědi, a to „jsem spokojen (uspokojen)“ nebo „nejsem spokojen (uspokojen)“. Obě odpovědi mají zcela opačný obsah, ale co do postavení navrhovatele jsou stejně významné. Je-li v institutu uspokojení navrhovatele oproti předchozí úpravě obsažené v občanském soudním řádu posílena dispoziční zásada, pak by se tato skutečnost měla projevit i v postupu a procesních důsledcích ve vztahu k oběma (nebo i více) způsobům odpovědi navrhovatele.
47. Situaci, v níž navrhovatel ve stanovené lhůtě sdělí, že není postupem správního orgánu uspokojen, nelze postavit na roveň situaci, kdy navrhovatel zůstane pasivní. Příklad, kdy navrhovatel na výzvu soudu podle § 62 odst. 3 s. ř. s. nereaguje vůbec, a soud přesto za splnění zákonem předpokládaných podmínek řízení zastaví, významně zasahuje do dispoziční zásady, neboť umožňuje soudu řízení zastavit bez znalosti postoje navrhovatele. Takový postup je však legitimní, protože jej zákon výslovně upravuje a navrhovatel musí být o možnosti zastavení řízení poučen

(shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2009, č. j. 4 Ads 105/2008 - 185, www.nssoud.cz).

48. Odlišná situace nastává, sdělí-li navrhovatel ve stanovené lhůtě, že uspokojen není. S takovým sdělením soudní řád správní výslovně možnost zastavení řízení pro uspokojení navrhovatele nespojuje a tento postup nelze dovodit ani výkladem ustanovení druhé věty § 62 odst. 4 s. ř. s. Institut zastavení řízení pro uspokojení navrhovatele představuje omezení přístupu k soudu, neboť soud při splnění zákonem stanovených podmínek nerozhoduje o žalobě (návrhu) věcně. Veškerá ustanovení, jež omezují přístup k soudu, musí být vykládána restriktivně, a aplikaci § 62 odst. 4 věta druhá s. ř. s. proto nelze rozšiřovat na případy tam neuvedené.

49. Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 9. 1994, sp. zn. IV. ÚS 55/94,⁵ „*Ústavnímu soudu přísluší posoudit, zda řízení před obecným soudem bylo jako celek spravedlivé a zda v něm byly respektovány principy, zakotvené v hlavě páté Listiny základních práv a svobod, jakož i zásady čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Pokud soud zastavil řízení, aniž k tomu měl zcela jasné a nepopíratelné důvody, pak takový postup je nutné hodnotit jako odeprání práva na soudní ochranu*“. O takovou situaci by se jednalo i v případě, kdyby soud řízení zastavil, ačkoliv navrhovatel ve stanovené lhůtě sdělil, že postupem správního orgánu uspokojen nebyl, nebo dokonce výslovně uvedl, že se zastavením řízení nesouhlasí. Tento postup by byl také v rozporu s dispoziční zásadou. Trvá-li navrhovatel na podané žalobě a soudním přezkumu napadeného rozhodnutí, nemůže soud ve světle dispoziční zásady takový projev vůle navrhovatele přehlížet a meritorní přezkoumání rozhodnutí odeprít.

50. Jak již bylo výše uvedeno, soud bez dalšího akceptuje vyjádření navrhovatele, že byl postupem správního orgánu uspokojen. Povinnost soudu zastavit v takovém případě řízení pro uspokojení navrhovatele je přímým důsledkem uplatnění dispoziční zásady, kterou však nelze pojmát jen jednostranně. Respektuje-li soud projev vůle navrhovatele, že byl uspokojen, musí rovněž respektovat i vyjádření opačné, tedy že navrhovatel uspokojen nebyl, a není přitom oprávněn zkoumat důvody či opodstatněnost tohoto negativního vyjádření.

51. Pokud by se nezohlednilo sdělení navrhovatele, že není uspokojen postupem správního orgánu, nabízí se otázka, proč by se měl soud vůbec ptát na jeho stanovisko. V posuzované věci navrhovatel ve všech svých podáních brojil proti postupu České správy sociálního zabezpečení. Na výzvu soudu podle § 62 odst. 3 s. ř. s. ve stanovené lhůtě výslovně prohlásil, že s postupem žalované není spokojen. Bylo by v rozporu s významem a obsahem § 62 s. ř. s., označeného jako „uspokojení navrhovatele“, řízení zastavit, pokud navrhovatel ze svého subjektivního pohledu uspokojen nebyl.

52. Lze tedy shrnout, že hypotéza „*nevyjádří-li se navrhovatel takto ve stanovené lhůtě*“ se uplatní pouze v případě, že navrhovatel zůstal ve stanovené lhůtě pasivní. Výše

⁵ Publ. pod č. 42 ve svazku č. 2 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu.

uvedené znamená, že zastavit řízení podle věty druhé § 62 odst. 4 s. ř. s. za podmínek tam uvedených lze jen v situaci, kdy navrhovatel na výzvu soudu podle § 62 odst. 3 s. ř. s. nereaguje vůbec nebo reaguje po marném uplynutí lhůty.

53. Rozšířený senát uzavřel, že vyjádří-li se navrhovatel na výzvu soudu podle § 62 odst. 3 s. ř. s. ve stanovené lhůtě, že postupem správního orgánu uspokojen není, nejsou splněny podmínky pro zastavení řízení podle § 62 odst. 4 věty druhé s. ř. s. Soud za takové situace pokračuje v řízení a přezkoumá žalobou napadené rozhodnutí správního orgánu věcně.

VI. Závěr

54. Vzhledem k tomu, že předmětem posouzení rozšířeného senátu byla toliko dílčí právní otázka, která mohla být vyřešena samostatně, rozšířený senát podle ustanovení § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu vrátil věc k dalšímu projednání a rozhodnutí třetímu senátu.

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

V Brně dne 13. července 2010

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu