

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudců Miloslava Výborného a Naděždy Řehákové v právní věci žalobce: **K. J. T.**, zast. JUDr. Lubomírem Müllerem, advokátem se sídlem Symfonická 1496/9, Praha 5, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, proti rozhodnutí žalované ze dne 15. 11. 2012, č. j. X, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 3. 2014, č. j. 2 Ad 76/2012 – 35,

takto:

Věc se postupuje rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) včas podanou kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým bylo zrušeno rozhodnutí stěžovatelky ze dne 15. 11. 2012, č. j. X, a věc byla vrácena stěžovateli k dalšímu řízení. Uvedeným rozhodnutím stěžovatelka zamítla námitky žalobce proti rozhodnutí ze dne 7. 9. 2012, č. j. Y, kterým byl žalobci dle ustanovení § 29 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“) přiznán starobní důchod ve výši 1 552 Kč měsíčně.

[2] Z odůvodnění správních rozhodnutí vyplývá, že žalobci byly při výpočtu osobního vyměřovacího základu zohledněny 104 dny pojištění za rok 1983 s příjmem 1 240 Kč. Žalobce však s tímto závěrem nesouhlasil a podal proti rozhodnutí stěžovatelky žalobu, v níž uvedl, že již v prosinci roku 1982 opustil republiku, za což byl Obvodním soudem v Bratislavě odsouzen za trestný čin „opuštění republiky“. V roce 1983 tedy na území Československa zaměstnán být nemohl. Pro výpočet osobního vyměřovacího základu měl být proto dle žalobce zvažován příjem za rok 1982 a nikoli 1983.

[3] Městský soud se zcela ztotožnil s argumentací žalobce, zrušil rozhodnutí stěžovatelky ze dne 15. 11. 2012, č. j. X, a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Rozsudek městského soudu napadla stěžovatelka kasační stížností z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“). Součástí této kasační stížnosti byl i návrh stěžovatelky na přiznání odkladného účinku. Důvod pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti dle stěžovatelky spočívá ve skutečnosti, že v případě zrušení napadeného rozsudku městského soudu Nejvyšším správním soudem by se věc dostala do stádia nového posouzení žaloby. Městský soud, vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, by pak mohl rozhodnout opačně, což by mělo za následek „obživnutí“ původního zrušeného rozhodnutí žalované. Důsledkem nového rozhodnutí městského soudu by již ovšem nebylo zrušení rozhodnutí vydaného v mezidobí k realizaci původního rozsudku městského soudu. Nastala by tím situace, kdy by vedle sebe existovala dvě opačná rozhodnutí o téže věci. Takový nežádoucí výsledek je existujícími procesními instituty prakticky neřešitelný. Rozhodnutí o původní žalobě by tak ztratilo smysl, což by podle stěžovatelky vedlo k naplnění pojmu „nenahraditelné újmy“, jejíž vznik je jednou z podmínek pro přiznání odkladného účinku ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s.

[5] Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti neuvádí skutečnosti podstatné pro rozhodnutí rozšířeného senátu.

III. Důvod postoupení věci rozšířenému senátu.

[6] Desátý senát se při předběžném posouzení žádosti stěžovatelky o odkladný účinek kasační stížnosti nejprve zabýval otázkou, zda jsou v projednávaném případě splněny podmínky pro přiznání odkladného účinku dle ustanovení § 107 ve spojení s § 73 odst. 2 s. ř. s., a zjistil, že ohledně aplikace citovaných ustanovení s. ř. s. existuje vzájemně rozporná judikatura Nejvyššího správního soudu.

[7] Odkladný účinek může být podle § 107 s. ř. s. za přiměřeného použití § 73 odst. 2 s. ř. s. kasační stížnosti přiznán, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozsudku znamenaly pro stěžovatele nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým právním zájmem.

[8] Stěžovatelka spatřovala závažnou újmu v možnosti vzniku situace, kdy by po zrušení napadeného rozhodnutí krajským soudem vydala nové rozhodnutí respektující závěry krajského soudu, a následně došlo ke zrušení rozsudku krajského soudu Nejvyšším správním soudem, v důsledku čehož by obživlo původní rozhodnutí stěžovatelky a vedle sebe by existovala dvě odlišná rozhodnutí v téže věci.

[9] Popsanou situaci se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006 – 49. Připustil, že se jedná o nežádoucí výsledek, který je procesními instituty příslušných správních procesních předpisů obtížně řešitelný, avšak výslovně uvedl, že toto samo o sobě nemůže vést k nerespektování zákonných důsledků kasační stížnosti, s níž odkladný účinek spojen není. Podle závěrů usnesení rozšířeného senátu může správní orgán v postavení stěžovatele v řízení o kasační stížnosti

o přiznání odkladného účinku požádat, bude však přiznán pouze za splnění zákonem stanovených podmínek (§ 73 odst. 2 a 4, § 107 s. ř. s.), k čemuž rozšířený senát uvedl: *"Zamezit důsledkům zrušujícího rozhodnutí krajského soudu po dobu kasačního řízení lze podle soudního řádu správního pouze cestou přiznání odkladného účinku. Předpokladem však je podání návrhu na jeho přiznání stěžovatelem, a to návrhu odůvodněného negativními důsledky výkonu rozhodnutí krajského soudu, které Nejvyšší správní soud v každém konkrétním případě uváží ve vztahu k zákonným podmínkám."* (...) *„S ohledem na postavení správního orgánu v systému veřejné správy bude přiznání odkladného účinku kasační stížnosti k jeho žádosti vyhrazeno zpravidla ojedinělým případům, které zákon opisuje slovy o nenahraditelné újmě. I při relativnosti tohoto pojmu (vše lze nahradit?) budou jistě jiné účinky do právní sféry žalobce např. v případě zamítnutí žaloby a následně uskutečněného výkonu pravomocného rozhodnutí správního orgánu o odstranění stavby oproti povinnosti správního orgánu řídit se právním názorem vysloveným v kasačním rozhodnutí krajského soudu a vyplácet žalobci invalidní důchod, vrátit přeplatek na dani, apod. Lze si však i zde představit případy jiné, kde respektování soudního rozhodnutí by mohlo způsobit závažné důsledky (vrácení řidičského oprávnění duševně choré osobě, vystavení zbrojního průkazu nebezpečnému recidivistovi, udělení povolení k obchodu s vojenským materiálem zločinnému podniku, apod.). Právě pro individuálnost každého případu zákon nespojil (až na výše uvedenou výjimku ve věci neúspěšného žadatele o poskytnutí mezinárodní ochrany, u něhož by vyhoštění z území republiky do země původu po zamítnutí žaloby fakticky znemožnilo účinně se domoci poskytnutí ochrany) samo podání kasační stížnosti s odkladným účinkem, aby ve výjimečných případech mohlo být vydáno individuální soudní rozhodnutí respektující zvláštní okolnosti případu, které odůvodní jinak obvyklé vlastnosti právní moci soudního rozhodnutí, které je výsledkem provedeného přezkumu správního rozhodnutí, totiž závaznost a nezměnitelnost soudního rozhodnutí.“*

[10] Citovaná část usnesení rozšířeného senátu týkající se posouzení podmínek pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti byla následně senáty Nejvyššího správního soudu interpretována různě. V mnoha rozhodnutích, náhodně vybrána např.: 5 As 78/2008 – 91 ze dne 15. 10. 2008; č. j. 2 Ads 94/2014 – 16, ze dne 30. 5. 2014; č. j. 8 Ads 61/2014 – 18, ze dne 12. 5. 2014; č. j. 9 As 183/2014 – 22, ze dne 3. 7. 2014, č. j. 4 As 74/2013 – 27, ze dne 5. 6. 2013, č. j. 7 As 30/2013 – 26, ze dne 13. 7. 2013, č. j. 6 As 61/2013 – 20, ze dne 2. 5. 2013, bylo odkázáno na usnesení rozšířeného senátu s tím, že možnost existence dvou odlišných správních rozhodnutí ve stejné věci nelze bez dalších zvláštních okolností považovat za nenahraditelnou újmu ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s. ve znění účinném do 31. 12. 2011 (dle něhož rozhodoval rozšířený senát), ani za nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, podle stejného ustanovení s. ř. s. v nyní platném znění. Návrhy na přiznání odkladného účinku odůvodněné pouze potenciální existencí dvou správních rozhodnutí v téže věci byly z uvedeného důvodu zamítány.

[11] Naopak v jiných (též četných) rozhodnutích byl odkladný účinek žádaný z identického důvodu přiznáván. Odůvodnění těchto rozhodnutí odkazují na usnesení rozšířeného senátu ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006 – 49, s tím, že nežádoucí stav v podobě potenciální existence dvou odlišných či opačných správních rozhodnutí ve stejné věci, je v rozporu s principem právní jistoty a lze v něm spatřovat nenahraditelnou újmu (v rozhodnutích vydaných do 31. 12. 2011), či nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním

odkladného účinku může vzniknout žalobci či jiným osobám (v rozhodnutích vydaných po 1. 1. 2012). Zároveň jmenované senáty Nejvyššího správního soudu neshledaly, že by přiznání odkladného účinku kasační stížnosti bylo v rozporu s veřejným zájmem. Z této skupiny rozhodnutí patří například usnesení: č. j. 3 Ads 7/2012 – 16, ze dne 8. 2. 2012; č. j. 3 Ads 11/2012 – 27, ze dne 15. 2. 2012; č. j. 3 Ads 134/2012 – 18, ze dne 28. 3. 2013; č. j. 3 Ads 32/2013 – 14, ze dne 13. 6. 2013; č. j. 3 Ads 39/2013 – 32, ze dne 17. 7. 2013; č. j. 3 Ads 45/2013 – 20, ze dne 10. 9. 2013; č. j. 3 Ads 78/2013 – 15, ze dne 9. 10. 2013; 4 Ads 57/2012 – 26, ze dne 31. 8. 2012; č. j. 4 Ads 105/2012 – 37, ze dne 15. 11. 2012; č. j. 4 Ads 120/2012 – 30, ze dne 7. 12. 2012; č. j. 4 Ads 8/2013 – 25, ze dne 4. 4. 2013; č. j. 6 Ads 15/2013 – 14, ze dne 10. 4. 2013; č. j. 6 Ads 18/2013 – 19, ze dne 10. 4. 2013; č. j. 6 Ads 26/2013 – 12, ze dne 24. 4. 2013.

[12] Další odlišný přístup k rozhodování o žádostech o odkladný účinek kasační stížnosti zaujal šestý senát. V usnesení ze dne 2. 5. 2013, č. j. 6 As 61/2013 – 20, konstatoval, že *„Nejvyšší správní soud přiznává zpravidla odkladný účinek kasační stížnosti žalovaného správního orgánu (§ 73 odst. 2 s. ř. s.) v případech, kdy krajský soud zruší správní rozhodnutí z důvodu chybného posouzení hmotně právní otázky a zaváže svým právním názorem správní orgán, aby v novém řízení rozhodl odlišně od rozhodnutí zrušeného. Pak by totiž pozdější vyhovění kasační stížnosti zákonitě vedlo k existenci dvou odlišných správních rozhodnutí v téže věci (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Naopak odkladný účinek na návrh žalovaného správního orgánu nepřiznává Nejvyšší správní soud zpravidla tehdy (§ 73 odst. 2 s. ř. s.), jestliže důvody zrušení správního rozhodnutí soudem jsou pouze procesního rázu a správnímu orgánu nic nebrání v tom, aby – po doplnění dokazování, umožnění účastníkovi vyjádřit se apod. – rozhodl ve věci stejně, jako to učinil ve zrušeném rozhodnutí. V takovém případě je totiž hrozba existence dvou odlišných rozhodnutí v téže věci mnohem méně pravděpodobná, byť ani zde ji nelze zcela vyloučit, jelikož po odstranění procesních vad může pochopitelně správní orgán zjištěný skutkový stav vyhodnotit odlišně.“* Šestý senát tedy zvolil jako kritérium pro výsledné rozhodnutí o žádosti o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti správního orgánu skutečnost, zda krajský soud v konkrétním případě zrušil rozhodnutí správního orgánu z hmotněprávních či procesních důvodů.

[13] Desátý senát na základě uvedené analýzy rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že senáty Nejvyššího správního soudu zaujaly odlišné názory na interpretaci usnesení rozšířeného senátu ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006 – 49, konkrétně otázky, zda možnost existence dvou odlišných či opačných správních rozhodnutí ve stejné věci, jakožto důsledek obživení dříve zrušeného rozhodnutí správního orgánu krajským soudem, lze bez dalších zvláštních okolností považovat za nenahraditelnou újmu ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s. ve znění účinném do 31. 12. 201, případně za nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, podle téhož ustanovení s. ř. s. v nyní platném znění.

[14] Pro úplnost desátý senát konstatuje, že se ztotožňuje výkladem uvedeným pod bodem 10) tohoto rozhodnutí, podle něhož může být odkladný účinek kasační stížnosti podávané správním orgánem přiznán pouze tehdy, osvědčují-li výjimečné okolnosti věci vznik závažné újmy (např. vrácení řidičského oprávnění duševně choré osobě, vystavení zbrojního průkazu nebezpečnému recidivistovi, udělení povolení k obchodu s vojenským materiálem zločinnému podniku, apod.). Přestože stav, kdy by vedle sebe po obživení

zrušeného správního rozhodnutí existovala dvě rozhodnutí v jedné věci, je nutno hodnotit jako negativní, jedná se o důsledek povahy kasační stížnosti jako mimořádného opravného prostředku. Zákon kasační stížnosti odkladný účinek výslovně nepřiznává (§ 107 odst. 1 s. ř. s.). Jedná se tedy o zamýšlenou zákonnou úpravu, která se jednoznačně vztahuje i na případy, kdy předmětem kasačního přezkumu je rozsudek krajského soudu o zrušení napadeného správního rozhodnutí. Zvláštní zákony upravují výjimečné situace, kdy určitý typ věcí vyžaduje plošné přiznání odkladného účinku, bez ohledu na jejich skutkový stav (například § 32 odst. 5 zákona č. 325/1999 Sb.). Pokud však zvláštní zákon tuto úpravu neobsahuje, nelze podle názoru desátého senátu při rozhodování o žádosti o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti postupovat jinak, než individuálním posouzením splnění podmínek stanovených § 73 odst. 2 ve spojení s § 107 s. ř. s. Rozhodnutí uvedená pod bodem 11) však konstruují vznik závažné újmy vždy, pokud je přezkoumáván zrušovací rozsudek krajského soudu, bez ohledu na jakékoliv jiné skutečnosti. Podle názoru desátého senátu tento výklad je v rozporu s § 107 odst. 1 s. ř. s. a s pojetím kasační stížnosti coby mimořádného opravného prostředku.

[15] V rozporu s výše přdestřeným názorem je dle desátého senátu též závěr vyjádřený v usnesení ze dne 2. 5. 2013, č. j. 6 As 61/2013 – 20. V tomto rozhodnutí jsou z okruhu zrušujících rozsudků krajských soudů, vůči kterým je vždy přiznán odkladný účinek, vyčleněny případy, kdy ke zrušení došlo z výhradně procesních důvodů. Ani zbývající skupina rozsudků však není podle desátého senátu vyňata plošně z působnosti § 107 odst. 1 s. ř. s. pouze z důvodu, že ke zrušení rozhodnutí došlo z chybného posouzení hmotněprávní otázky.

[16] Na základě shora uvedeného má desátý senát za to, že jsou splněny zákonné důvody pro předložení věci rozšířenému senátu dle § 17 s. ř. s.

[17] Otázka, která je v dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu řešena rozdílně a kterou předkládá desátý senát rozšířenému senátu k rozhodnutí, zní:

- I. Je dostatečným důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti žalovaného správního orgánu proti rozsudku krajského (městského) soudu, kterým bylo zrušeno správní rozhodnutí žalovaného, pouze potenciální možnost obživení zrušeného správního rozhodnutí žalovaného v důsledku zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu?
- II. Je při posuzování výše uvedené otázky relevantní, zda ke zrušení správního rozhodnutí došlo z důvodu chybného posouzení hmotně právní otázky či z procesních důvodů?

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

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: Josef Baxa, Zdeněk Kühn, Jan Passer, Barbara Pořízková, Aleš Roztočil, Karel Šimka, Jaroslav Vlašín. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

V téže lhůtě mohou účastníci rovněž podat svá vyjádření k právní otázce předkládané rozšířenému senátu.

V Brně dne 28. srpna 2014

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu