

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdu a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **P. Č.**, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Praha 5, Křížová 25, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 8. 2014, č. j. 1 Ad 35/2012 - 72, o návrhu žalované na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti,

t a k t o :

Návrh žalované na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti **se z a m í t á .**

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalovaná (dále též „stěžovatelka“) domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Tímto rozsudkem městský soud zrušil rozhodnutí stěžovatelky ze dne 14. 5. 2012, č. j. X, a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení.

Česká správa sociálního zabezpečení rozhodnutím ze dne 21. 2. 2012, č. j. X (dále též „rozhodnutí I. stupně“), zvýšila žalobci od 18. 5. 2010 starobní důchod na výši 2 124 Kč měsíčně podle § 56 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZDP“) a s přihlédnutím k čl. 12 odst. 2 Smlouvy o sociálním zabezpečení mezi Českou republikou a Spojenými státy americkými č. 85/2005 Sb. m. s. (dále jen „Smlouva“), když žalobci byla dodatečně zhodnocena doba pojištění od 1. 1. 1977 od 31. 12. 1978. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce námitky, kterými se domáhal přepočtu starobního důchodu s odůvodněním, že stěžovatelka ztratila potřebné dokumenty, které by dokladovaly jeho uměleckou činnost. Na základě dohledaných honorářových listů žalobce za kalendářní roky 1977 a 1978 stěžovatelka vydala napadené rozhodnutí, kterým snížila podle § 56 odst. 1 písm. c) ZDP starobní důchod stěžovatele, neboť za stěžejní kalendářní rok pro výpočet osobního vyměřovacího základu nebyl podle § 18 odst. 4 ZDP již považován kalendářní rok 1975 jako doposud, ale nově kalendářní rok 1978, jehož prokázáním je vyměřovací základ podstatně nižší než vyměřovací základ za kalendářní rok 1975.

Proti napadenému rozhodnutí podal žalobce žalobu u městského soudu, ve které mimo jiné namítal, že, pokud stěžovatelka pro snížení jeho důchodu použila stejné údaje,

kteřá vedly ke zvýšení jeho důchodu, je její rozhodnutí neplatné, a to již s ohledem na skutečnost, že při stanovení jeho vyměřovacího základu bylo vycházeno z roku 1978.

Městský soud napadeným rozsudkem žalobě vyhověl, když dovodil, že v řízení o námitkách došlo k vadám řízení, které brání přezkoumání napadeného rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Podle závěrů městského soudu stěžovatelka v námitkovém řízení vybočila ze zjištěného skutkového stavu a posouzení věci v řízení I. stupně a rozhodla o snížení starobního důchodu. Podle městského soudu za situace, kdy stěžovatelka v námitkovém řízení zjistila z dohledaných honorářových listů žalobce, že za stěžejní kalendářní rok pro výpočet osobního vyměřovacího základu je třeba považovat kalendářní rok 1978, nemohla náhle rozhodnout o snížení starobního důchodu, jestliže správní rozhodnutí I. stupně je výsledkem řízení o zvýšení starobního důchodu žalobce. Naopak bylo namístě, aby stěžovatelka v takovém řízení potvrdila napadené rozhodnutí I. stupně, neboť nebyly zjištěny podmínky pro vyhovění žádosti žalobce uvedené v námitkovém řízení a dále zahájila řízení z moci úřední, jehož předmětem by byla změna výše starobního důchodu. Proti rozhodnutí o snížení starobního důchodu by pak žalobce mohl opětovně brojit námitkami. Postupem stěžovatelky tedy byl dle městského soudu žalobce připraven o právo vyjádřit se ke skutečnostem odůvodňujícím snížení starobního důchodu a především o právo podat námitky proti rozhodnutí o snížení starobního důchodu. Podle názoru městského soudu, který odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 10. 2013, sp. zn. 4 Ads 42/2013 (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), na těchto závěrech nic nemění to, že zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 582/1991 Sb.“), v § 88 odst. 8 vylučuje v námitkovém řízení aplikaci § 90 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), který pro odvolací řízení zakotvuje zásadu zákazu reformace *in peius* a dále pro námitkové řízení vylučuje použití § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu umožňující v odvolacím řízení rozhodnutí I. stupně zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení. Obecně tedy platí, že v námitkovém řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí orgánu sociálního zabezpečení lze změnit prvostupňové rozhodnutí i v neprospěch účastníka, který námitky podal. Ani v takovém případě však nemůže stěžovatelka zcela vybočit ze skutkových zjištění a právního posouzení plynoucího z rozhodnutí I. stupně.

Současně s podanou kasační stížností požádala stěžovatelka o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti s odůvodněním, že zruší-li Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu, dostala by se věc do stadia nového posouzení žaloby. Městský soud, který je vázán právním názorem kasačního soudu, může rozhodnout opačně, což by mělo za následek, že původní zrušené rozhodnutí stěžovatelky „obživne“. Důsledkem nového rozhodnutí městského soudu by ovšem již nebylo zrušení rozhodnutí vydaného v mezidobí k realizaci původního rozsudku městského soudu. Nastala by tak situace, kdy by vedle sebe existovala dvě rozhodnutí v téže věci. Jde o nežádoucí výsledek, který je existujícími procesními instituty prakticky neřešitelný. V předmětné věci by proto rozhodnutí o původní žalobě ztratilo smysl, což by podle názoru stěžovatelky pro ni znamenalo nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám.

pokračování

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti a návrhu na přiznání odkladného účinku uvedl, že stěžovatelka opětovně ignoruje hlavní důvod žaloby podané u městského soudu. Podle žalobce nemůže být k jeho tíži skutečnost, že se nepodařilo dohledat všechny dokumenty týkající se jeho zaměstnaneckého poměru a svobodného povolání (hudebník). Česká správa sociálního zabezpečení je státním orgánem, který odpovídá za bezpečné archivování dokumentů nutných k výpočtu výše důchodu žalobce, ale tuto svou povinnost porušuje, neboť její vinou došlo ke ztrátě těchto dokladů. Žalobce zdůraznil, že Česká správa sociálního zabezpečení celé roky dohledávala jen zápočtové, a nikoli honorářové listy žalobce a jeho upozorňování na tuto nesrovnalost ignorovala. Podle názoru žalobce honorářové listy z let 1977 a 1978 nemohou být považovány za platné dokumenty, neboť na nich chybí číslo občanského průkazu, žalobcovo datum narození a rodné číslo. Adresa žalobce na těchto dokumentech je rovněž nesprávná. Žalobce zdůraznil, že v letech 1977 a 1978 byl stálým členem skupiny K. Z. M. se zpěvačkou P. Č. a vystoupení zmiňovaná v honorářových listech z let 1977 a 1978 nikdy neodehrál a nikdy za ně neobdržel honorář. Dále žalobce uvedl, že skutečnost, že Česká správa sociálního zabezpečení použila stejné dokumenty pro zvýšení a vzápětí snížení výpočtu jeho důchodu, pouze potvrzuje další žalobní bod, pro který podal žalobu. K tomu stěžovatel uvedl, že jakékoli „vysvětlování“ protiprávního postupu České správy sociálního zabezpečení na faktické skutečnosti o použití stejných dokumentů pro výpočet různé výše důchodu nic nemění a Česká správa sociálního zabezpečení mu protiprávně odňala právo na námitky proti tomuto jednání. Závěrem stěžovatel zdůraznil, že při dohledání všech dokumentů by byla faktická výše jeho důchodu mnohem vyšší než současná průměrná výše důchodů v České republice a jako „*důkaz dobré vůle*“ a snahy o vyřešení vzniklé situace navrhl, aby mu byl přiznán starobní důchod v současné průměrné výši se zpětnou platností od doby, kdy mu na něj vznikl nárok, tj. od roku 2010.

Podle § 107 odst. 1 s. ř. s. kasační stížnost nemá odkladný účinek; Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat, přičemž za tím účelem přiměřeně užije § 73 odst. 2 až 5 s. ř. s. Podle § 73 odst. 2 s. ř. s., ve znění účinném od 1. 1. 2012, je k přiznání odkladného účinku kasační stížnosti třeba, aby výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro stěžovatele nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a současně přiznání odkladného účinku nesmí být v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

Návrh stěžovatelky, která je správním orgánem, je třeba hodnotit ve světle názoru vyjádřeného v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006 – 49, publikovaného pod č. 1255/2007 Sb. NSS, jakkoli se týká ještě předcházející právní úpravy odkladného účinku: „*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.*“ V citovaném rozhodnutí rozšířený senát Nejvyššího správního soudu příkladmo uvádí jako relevantní situaci pro udělení odkladného účinku případy vrácení řidičského oprávnění duševně choré osobě, vystavení zbrojního průkazu nebezpečnému recidivistovi, udělení povolení k obchodu s vojenským materiálem zločinnému podniku.

Nejvyšší správní soud stejně jako např. v usnesení ze dne 15. 7. 2009, č. j. 6 Ads 87/2009 – 49, upozorňuje, že institut odkladného účinku je primárně spjat

s žalobou jakožto nástrojem ochrany veřejných subjektivních práv adresáta veřejnoprávního působení. Odkladný účinek přiznávaný žalobě má proto ochránit tohoto adresáta veřejné správy před případnými neodstranitelnými negativními následky aktu veřejné správy. Postavení žalovaného správního orgánu, jemuž soudní řád správní přiznal legitimaci podat kasační stížnost jako orgánu moci výkonné, spíše nasvědčuje tomu, že poskytnutím legitimace k podání kasační stížnosti správnímu orgánu se vyjadřuje zájem na efektivitě působení objektivního práva a jednotě a zákonnosti rozhodování krajských soudů ve správním soudnictví. Z tohoto hlediska je nutno nazírat i na otázku odkladného účinku kasační stížnosti.

Výše uvedené plně koresponduje se zákonnou úpravou možností přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle § 107 odst. 1 s. ř. s. za přiměřeného použití ustanovení § 73 odst. 2 s. ř. s., které umožňuje přiznat odkladný účinek na návrh žalobce. Z textu posledně uvedeného ustanovení, konkrétně ze slovního spojení „na návrh žalobce“, je možno usuzovat, že odkladný účinek bude zpravidla přiznáván na návrh osoby, která se domáhá ochrany svých veřejných subjektivních práv v postavení žalobce proti správnímu orgánu v postavení žalovaného. Přiznání odkladného účinku na návrh stěžovatele, který je jako správní orgán v postavení žalovaného, bude tedy připadat v úvahu pouze ve výjimečných případech.

Dále je nutno podotknout, že sama kasační stížnost je opravným prostředkem mimořádným, neboť směřuje proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu. Přiznání odkladného účinku vůči pravomocnému rozhodnutí je třeba připustit pouze tehdy, jestliže nezbytnost odkladného účinku převáží nad požadavkem právní jistoty a stability právních vztahů opírajících se o pravomocná rozhodnutí soudů. Pokud by správní orgány neměly být vázány pravomocným rozhodnutím krajských soudů, kterými se ruší jejich správní akty, pak by zákonodárce musel zcela změnit koncepci správního soudnictví a vyloučit právní moc rozhodnutí krajských soudů. Přiznání odkladného účinku proto musí být vyhrazeno pro ojedinělé případy, které zákonodárce opsal slovy o nepoměrně větší újmě.

Podrobný rozbor judikatury, která se zabývá otázkou přiznání odkladného účinku kasační stížnosti na návrh správního orgánu, provedl Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 2. 5. 2013, č. j. 6 As 61/2013 – 20, dostupném na www.nssoud.cz. Konstatoval zde, že Nejvyšší správní soud zpravidla přiznává kasační stížnosti správního orgánu odkladný účinek tehdy, jestliže skutečně hrozí vznik stavu právní nejistoty – tedy vydání nového správního rozhodnutí s obsahově odlišným výrokem a následně „obživení“ rozhodnutí původního, zrušeného krajským či městským soudem. Tato situace nastává zejména v případě, kdy 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 skutečně pozdější vyhovění kasační stížnosti zákonitě vedlo k existenci dvou odlišných správních rozhodnutí v téže věci.

Naopak odkladný účinek nepřiznává Nejvyšší správní soud na návrh správního orgánu zpravidla tehdy, jestliže důvody zrušení správního rozhodnutí soudem jsou pouze procesního rázu a správnímu orgánu nic nebrání v tom, aby – po doplnění dokazování, dání účastníkovi možnosti se vyjádřit apod. – případně rozhodl ve věci stejně, jako to učinil ve zrušeném rozhodnutí. V takovém případě je totiž hrozba existence dvou odlišných

pokračování

rozhodnutí v téže věci méně pravděpodobná (byť ani zde ji nelze vyloučit, jelikož po odstranění procesních vad může pochopitelně správní orgán zjištěný skutkový stav vyhodnotit odlišně).

I přes uvedené zobecňující závěry však ani podle citovaného usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2013, č. j. 6 As 61/2013 – 20, nelze tato základní pravidla uplatňovat absolutně. V konkrétních případech totiž mohou rozhodné skutkové a právní okolnosti vést Nejvyšší správní soud k odlišným závěrům o tom, zda jsou splněny zákonem stanovené podmínky pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti či nikoliv.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že v posuzovaném případě stěžovatelka újmu, která by jí měla vzniknout, blíže nekonkretizovala, přičemž v projednávané věci nebylo rozhodnutí stěžovatelky zrušeno městským soudem výlučně z důvodu chybného posouzení hmotně právní otázky. Samotná okolnost, že stěžovatelka je povinna respektovat závazný právní názor městského soudu, který je odlišný od její stávající správní praxe, ani to, že by v případě případného zrušení napadeného rozsudku městského soudu „obživlo“ původní rozhodnutí stěžovatelky, nemůže bez dalšího, v tomto konkrétním případě, znamenat nepoměrně větší újmu, která by odůvodňovala přiznání odkladného účinku kasační stížnosti stěžovatelky.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v daném případě nejsou podmínky ustanovení § 73 odst. 2 s. ř. s. naplněny.

Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že otázky „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?“ jsou v současné době předmětem rozhodování rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. S ohledem na povahu institutu odkladného účinku by však přerušení řízení do doby rozhodnutí rozšířeného senátu v uvedené věci jen zvýšilo stav nejistoty účastníků a především by mělo za následek nepřiměřené prodloužení řízení ve věci samé, což je v rozporu se smyslem a účelem řízení před soudem. Navíc se soud domnívá, že nerozhoduje o nyní posuzovaném návrhu v rozporu s právním názorem vyjádřeným v citovaném usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2013, č. j. 6 As 61/2013 – 20 (viz výše), který bude předmětem posuzování v rozšířeném senátě. Proto o návrhu stěžovatelky zdejší soud v této věci rozhodl bezodkladně po ověření, že kasační stížnost a návrh na přiznání odkladného účinku byl doručen k vyjádření ve stanovené lhůtě žalobci, který se zdržuje v USA a doručování písemností soudem je spojeno se značnými obtížemi a s tím související časovou náročností.

Z důvodů uvedených výše proto Nejvyšší správní soud podle § 107 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 73 odst. 2 s. ř. s. návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti

zamítl. Tím Nejvyšší správní soud žádným způsobem nepředjímá své budoucí rozhodnutí o věci samé.

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

V Brně dne 15. prosince 2014

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu