

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Barbary Pořízkové, Mgr. Jany Brothánkové, JUDr. Zdeňka Kühna, Mgr. Aleše Roztočila, JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Vlašína, 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,

t a k t o :

- I. Hrozba existence dvou odlišných správních rozhodnutí v téže věci není sama o sobě důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti (§ 73 a § 107 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního).
- II. Věc se vrací k projednání a rozhodnutí desátému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Dosavadní průběh řízení

[1] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) podanou kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým bylo zrušeno jí vydané shora uvedené rozhodnutí a věc vrácena k dalšímu řízení. Tímto rozhodnutím stěžovatelka zamítla námitky žalobce proti rozhodnutí ze dne 7. 9. 2012, č. j. X, 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 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 Bratislava 1 odsouzen za trestný čin „opuštění republiky“. V roce 1983 na území Československa

zaměstnán být nemohl. Pro výpočet osobního vyměřovacího základu měl být proto dle žalobce zvažován příjem za rok 1982 a nikoli za rok 1983.

[3] Rozsudek městského soudu napadla stěžovatelka kasační stížností z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Součástí kasační stížnosti byl i návrh stěžovatelky na přiznání odkladného účinku. Stěžovatelka požaduje odkladný účinek, protože v případě zrušení napadeného rozsudku by se věc dostala do stádia nového posouzení žaloby a městský soud, vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, by mohl rozhodnout opačně, což by mělo za následek „obživnutí“ původního zrušeného rozhodnutí. Nastala by tím situace, kdy by vedle sebe existovala dvě odlišná rozhodnutí o téže věci. Takový nežádoucí výsledek je existujícími procesními instituty prakticky neřešitelný. Rozhodnutí o původní žalobě by ztratilo smysl, což by podle stěžovatelky vedlo k naplnění pojmu „nepoměrně větší újmy“, jejíž vznik je jednou z podmínek pro přiznání odkladného účinku ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s.

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

II.

Postoupení věci rozšířenému senátu

II.1. Důvody pro postoupení věci

[5] Při předběžném posouzení věci desátý senát zjistil, že ohledně aplikace ustanovení § 107 s. ř. s. existuje vzájemně rozporná judikatura Nejvyššího správního soudu.

[6] 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 veřejným zájmem.

[7] Existenci resp. hrozbou existence dvou odlišných rozhodnutí v téže věci v důsledku zrušení rozhodnutí krajského soudu se již rozšířený senát zabýval 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 hrozba existence dvou protichůdných rozhodnutí nemůže sama o sobě vést k nerespektování zákonných důsledků kasační stížnosti, s níž odkladný účinek spojen není.

[8] Správní orgán v postavení stěžovatele může v řízení o kasační stížnosti o přiznání odkladného účinku požádat; ten 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 případy, 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.“

[9] Shora citovaná část usnesení rozšířeného senátu byla následně jednotlivými 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 s odkazem na závěry rozšířeného senátu konstatováno, 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.

[10] Naopak v jiných (též četných) rozhodnutích byl s odkazem na stejné usnesení rozšířeného senátu odkladný účinek žádaný ze shodného důvodu přiznáván, 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). Současně nebylo shledáno, že by přiznání odkladného účinku kasační stížnosti bylo v rozporu s veřejným zájmem. Do 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.

[11] Zcela 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.“*

[12] Předkládající senát se ztotožňuje s výkladem uvedeným pod bodem 9) tohoto rozhodnutí, podle něhož může být odkladný účinek kasační stížnosti podávané správním orgánem přiznán pouze tehdy, osvědčují-li výjimečné okolnosti věci vznik závažné újmy. V rozporu s tímto výkladem je též závěr vyjádřený v usnesení ve věci sp. zn. 6 As 61/2013, neboť ani skutečnost, že ke zrušení rozhodnutí došlo z důvodu chybného posouzení hmotněprávní otázky, není zákonem stanoveným důvodem pro přiznání odkladného účinku.

[13] Účastníci řízení se k otázce předložené rozšířenému senátu nevyjádřili.

III.

Posouzení věci rozšířeným senátem

III.1. Pravomoc rozšířeného senátu

[14] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc rozhodnout v předložené věci ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. Dosud zaujaté názory vycházejí z rozdílného výkladu usnesení rozšířeného senátu ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006 – 49, a tím i z rozdílného výkladu § 107 s. ř. s. Podle ustálené judikatury rozšířeného senátu i na tyto případy dopadá ustanovení § 17 odst. 1 s. ř. s. Posouzení sporné otázky je důležité také proto, že zákonem č. 303/2011 Sb., došlo s účinností od 1. 1. 2012 ke změně resp. zmírnění podmínek pro přiznání odkladného účinku v soudním řízení správním.

[15] Není sporu ani o tom, že předložená otázka má význam pro rozhodnutí předkládajícího senátu, neboť stěžovatelka o odkladný účinek právě z rozdílně posuzovaného důvodu požádala.

III.2. Posouzení věci

[16] Správní soudnictví obecně slouží zejména k ochraně veřejných subjektivních práv. Podle § 73 s. ř. s. nemá žaloba odkladný účinek, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Žaloba má s určitými výjimkami ze zákona odklad např. ve věcech mezinárodní ochrany; ve věcech vyhoštění cizince (srov. § 32 odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, § 173 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky).

[17] Kasační stížnost, jako mimořádný opravný prostředek, směřuje proti již pravomocnému rozhodnutí, a do doby rozhodnutí o kasační stížnosti je rozhodnutí krajského soudu závazné a nezměnitelné. Proto se na takové rozhodnutí pohlíží jako na správné. Podle § 107 odst. 1 s. ř. s. kasační stížnost nemá odkladný účinek. Nejvyšší správní soud jej může na návrh stěžovatele přiznat. Ustanovení § 73 odst. 2 až 5 s. ř. s. se užije přiměřeně.

[18] Podle § 73 odst. 2 s. ř. s. soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

[19] Poskytnutím legitimace k podání kasační stížnosti správnímu orgánu zákonodárce vyjádřil zájem na jednotě a zákonnosti rozhodování krajských soudů ve správním soudnictví. Institut odkladného účinku má primárně poskytovat ochranu žalobci před výkonem napadeného rozhodnutí. V zájmu zachování zásady rovnosti v řízení před soudem nelze ani správnímu orgánu odeprít právo domáhat se přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Vznik nepoměrně větší újmy na straně správního orgánu však bude z logiky věci mnohem méně častý než na straně žalobce.

[20] Tak jako účastník správního řízení nemůže podáním kasační stížnosti vyloučit účinky právní moci a vykonatelnosti rozhodnutí, nemůže tak učinit ani správní orgán svou kasační stížností směřující proti rozsudku zrušujícímu. Kasační stížnost ani institut odkladného účinku kasační stížnosti (v podobě a za podmínek upravených v § 73 s. ř. s.) nemá sloužit obecné eliminaci účinků právní moci rozsudku krajského soudu. Na této základní premise zákonné „změkčení“ podmínek pro přiznání odkladného účinku nic nezměnilo.

[21] Institutem odkladného účinku má být docíleno, aby ve správním soudnictví v řízeních o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu či v řízeních o kasačních stížnostech proti rozhodnutím krajských soudů, v nichž se přezkoumávají pravomocná (a tedy zásadně vykonatelná) rozhodnutí, bylo možno výjimečně docílit, aby po dobu soudního přezkumu napadené rozhodnutí nebylo vykonatelné resp. nezakládalo jiné právní následky.

[22] V určitých výjimečných situacích, jejichž materiální podmínky definuje soudní řád správní právě v ustanovení § 73 odst. 2 in fine s. ř. s., je nutno „zmrazit“ stav věcí v době „před“ napadeným rozhodnutím, protože pokud by mělo být vykonáno a následně bylo v rámci soudního přezkumu shledáno nezákonným a zrušeno či byla vyslovena jeho nicotnost, vrátit stav věcí do podoby „před“ tímto nezákonným či nicotným rozhodnutím by bylo nemožné nebo neúměrně obtížné. Proto je nutné v těchto situacích po dobu trvání přezkumného soudního řízení výkon či případně jiné právní následky napadeného

rozhodnutí pozastavit, protože v opačném případě by samotné přezkumné řízení soudní ztratilo podstatnou část svého základního smyslu, jímž je nepochybně bránit tomu, aby právní poměry osob byly upraveny či ovlivněny nezákonnými rozhodnutími (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2005, č. j. 2 Afs 131/2005 – 39).

[23] Jak již bylo uvedeno, stejně jako žaloba nemá ani kasační stížnost odkladný účinek (§ 107 odst. 1 s. ř. s.); Nejvyšší správní soud jej však může za přiměřeného použití § 73 odst. 2 až 5 s. ř. s. na návrh stěžovatele přiznat. Použitím pojmu „přiměřeně“ umožnil zákonodárce Nejvyššímu správnímu soudu vycházet relativně volně ze znění odkazovaného ustanovení. Vhodnost či přiměřenost jeho použití přikazuje soudu ctít spíše jeho smysl než přesné znění. Na druhé straně tato volnost nemá a nesmí vést soud k účelovosti v nakládání s odkazovanými ustanoveními. Jinými slovy, odlišnost od výkladu odkazovaného ustanovení, který je podstatný v řízení před krajskými soudy, může být zejména s ohledem na právní jistotu adresátů normy a vnitřní nerozpornost právního řádu i soudního řádu správního odůvodněna pouze odlišností řízení před Nejvyšším správním soudem, v jehož rámci má být ustanovení použito.

[24] Při aplikaci § 73 s. ř. s. na podmínky, za kterých lze přiznat kasační stížnosti žalovaného odkladný účinek, vycházel rozšířený senát z toho, že vedle formální podmínky, kterou je existence návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, musí být splněny další tři materiální předpoklady: i) výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí musí pro stěžovatele znamenat újmu, ii) újma musí být pro stěžovatele nepoměrně větší, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, iii) přiznání odkladného účinku nesmí být v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

[25] Je pravda, že čistě jazykový výklad § 73 odst. 2 s. ř. s. by mohl svádět k závěru, že při posuzování, zda odkladný účinek přiznat, anebo nikoli, se poměřuje pouze a jen vzájemný poměr újmy žadatele o jeho přiznání a újmy jiných osob. V tomto smyslu by tedy i vcelku nepatrná újma žadatele mohla být důvodem přiznání odkladného účinku, byla-li by újma ostatních osob ještě mnohem „nepatrnější“. Takový mechanický výklad by však opomíjel základní znak institutu odkladného účinku, a sice že jde o institut výjimečný, který nemá být v řízeních před správními soudy pravidlem. Měl-li by pravidlem být, nestanovil by zákonodárce jako základní pravidlo, že kasační stížnost odkladný účinek nemá. Pojetí odkladného účinku jako výjimky z pravidla tedy znamená, že újma, která má hrozit žadateli o jeho přiznání, nesmí být vzhledem k jeho poměrům bagatelní, nýbrž naopak významná, taková, která opravňuje, aby v jeho konkrétním případě pravidlo, že kasační stížnost odkladný účinek nemá mít, nebylo výjimečně uplatněno (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2014, č. j. 6 Afs 73/2014 - 56).

[26] Vznik takto chápané újmy musí být v příčinné souvislosti s výkonem či jiným právním následkem plynoucím z rozhodnutí krajského soudu. Zatímco žalobce bude zpravidla spojovat újmu se svými subjektivními právy, která může okamžitý výkon rozhodnutí krajského soudu skutečně závažně ohrozit, žalovaný žádná subjektivní práva nemá. Tím spíše nemůže mít práva, jež by mohla být výkonem napadeného rozsudku či jeho jinými následky ohrožena. Jeho úkolem je v soudním řízení hájit zákonnost jím vydaného rozhodnutí. Otázka zákonnosti rozhodnutí není důvodem pro přiznání odkladného účinku. Při rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku soud nijak nepředjímá, jaké bude meritorní rozhodnutí ve věci samé.

[27] Výše uvedené neznámá, že odkladný účinek kasační stížnosti nemůže být žalovanému přiznán za žádných okolností. Půjde však o případy výjimečné, kdy odložení účinků rozhodnutí krajského soudu bude podmíněno ochranou důležitého veřejného zájmu, jehož ohrožení bude v konkrétním případě představovat právě onu nepoměrně větší újmu, než která přiznáním odkladného účinků vznikne jiným osobám a jež nebude v rozporu s jiným veřejným zájmem. Žalovaný musí stejně jako žalobce újmu tvrdit a osvědčit, tj. vysvětlit, v čem tato újma a její intenzita spočívá.

[28] Kdy v konkrétní věci půjde o takové ohrožení veřejného zájmu, které bude možné považovat za újmu, nelze paušálně stanovit. Jak již uvedl Ústavní soud např. v nálezu ze dne 28. 6. 2005 Pl. ÚS 24/04, č. 327/2005 Sb., *„veřejný zájem v konkrétní věci je zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrozumnějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění rozhodnutí, jehož ústředním bodem je otázka existence veřejného zájmu, pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou soukromých, partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce (typicky např. o vyvlastňování), a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit.“*

[29] V souladu s výše uvedeným je také doktrinální pojetí veřejného zájmu. Veřejný zájem je kategorie, která má u každého rozhodnutí svůj konkrétní obsah, jenž je spojen s okolnostmi konkrétního případu. Je třeba jej vyvodit z právní úpravy a jejích důlů, z právní politiky a posouzením různých hodnotových hledisek podle úkolů správy v příslušných oblastech (sociální, kulturní, ochrany životního prostředí apod.) [srov. HENDRYCH, D. a kol. Správní právo: obecná část. 8 vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 83 a s. 358]. Veřejným zájmem není cokoli, co za veřejný zájem pokládá např. správní orgán, ale jen to, co je jako veřejný zájem chráněno zvláštními zákony (srov. VEDRAL, J., Správní řád. Komentář. II. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Ivana Hexnerová - BOVA POLYGON, 2012, s. 817 - 818).

[30] Na žalovaného musí být z hlediska tvrzené újmy, její intenzity a jejího osvědčení kladeny stejné nároky jako na žalobce. Újmou žalovaného proto nebude ohrožení jakéhokoliv veřejného zájmu, resp. veřejného zájmu v širším slova smyslu, tj. např. zájmu na obecném výběru daní, na jednotném postupu správních orgánů či na procesně hladkém průběhu řízení. Ohrožení veřejného zájmu nemůže zpravidla představovat ani přiznání a vyplacení určité částky důchodu. Náklady důchodového pojištění jsou součástí nákladů státního rozpočtu; s ohledem na jeho rozsah a obsah je i případné vyplacení neprávem přiznané dávky újmou spíše zanedbatelnou.

[31] Vylicení podstatných skutečností o nepoměrně větší újmě musí svědčit o tom, že negativní následek, jehož se v souvislosti s napadeným rozsudkem krajského soudu žalovaný obává, by pro něj byl zásadním zásahem, kterým by byl důležitý veřejný zájem skutečně ohrožen.

[32] Jako příklad újmy na straně žalovaného lze uvést ohrožení důležitého veřejného zájmu, kterým je ochrana vzácné kulturní památky, jež by mohla být nepřiznáním odkladného účinku kasační stížnosti žalovaného nevratně poškozena nebo zničena. Stavební úřad vydá rozhodnutí podle § 134 odst. 4 stavebního zákona, ve kterém majiteli stavby, která

je vzácnou kulturní památkou, zakáže stavební práce na této stavbě. Krajský soud vyhoví žalobě a napadené rozhodnutí zruší. Újmu žalovaného (ochrana vzácné kulturní památky) musí soud poměřit s újmou žalobce či jiných osob, a v případě, že právním účinkem rozsudku krajského soudu (zde je jím znovuotevření možnosti pro majitele stavby pokračovat ve stavebních pracích) bude újma na straně žalovaného nepoměrně větší než újma jiných osob, musí ještě následně posoudit, zda přiznání odkladného účinku kasační stížnosti žalovaného nebude v rozporu s jiným důležitým veřejným zájmem. Teprve po provedení uvedených kroků může být odkladný účinek kasační stížnosti žalovaného přiznán.

[33] Za ohrožení důležitého veřejného zájmu lze považovat i případy, které již rozšířený senát jako výjimečné uvedl v usnesení ve věci sp. zn. 2 Ans 3/2006: vrácení řidičského oprávnění duševně choré osobě, vystavení zbrojního průkazu nebezpečnému recidivistovi, udělení povolení k obchodu s vojenským materiálem zločinnému podniku. Rozšířený senát nicméně zdůrazňuje, že nelze v obecnosti definovat přesné metodologické směrnice pro výklad § 73 odst. 2 s. ř. s. To je u tohoto typu norem, spojených s vysoce abstraktní hypotézou, z povahy věci vyloučeno. Normy jako § 73 odst. 2 s. ř. s. jsou zákonodárcem záměrně vytvořeny jako pravidla, dávající soudci širokou volnost uvážení. Pokusem o jednoznačné „narysování“ standardů pro posuzování takto abstraktních norem by rozšířený senát narušil povinnost soudce posoudit každou jednotlivou kauzu se zřetelem na všechny její zvláštnosti.

[34] Procesní situace, kdy žalovaný správní orgán na základě pravomocného rozsudku krajského soudu vydá ve správním řízení znovu rozhodnutí, které posléze nabude právní moci, následně či mezitím Nejvyšší správní soud tento rozsudek krajského soudu zruší a věc mu vrátí k novému projednání, jistě není žádoucí. O žalobě je však třeba znovu rozhodnout v souladu se závazným právním názorem kasačního soudu, což mj. znamená „obživnutí“ původně zrušeného rozhodnutí správního orgánu (srov. usnesení rozšířeného senátu ve věci sp. zn. 2 Ans 3/2006).

[35] Obtížně řešitelná procesní situace není bezprostředním ohrožením důležitého veřejného zájmu. Dodržení závazného právního názoru a v tomto důsledku pouhá hrozba existence dvou rozhodnutí ve stejné věci, včetně dvou protichůdných hmotněprávních rozhodnutí, nemůže proto pro žalovaného bez dalšího představovat újmu dosahující intenzity požadované pro přiznání odkladného účinku.

[36] Považovala – li by se pouhá hrozba existence dvou odlišných rozhodnutí sama o sobě za újmu, musel by být odkladný účinek přiznáván téměř ke každé žádosti správního orgánu, jehož rozhodnutí bylo krajským soudem zrušeno. Tento postup by odporoval shora popsanému smyslu a účelu zákonné úpravy a mohl by vést i k nerovnosti stran, tj. k porušení § 36 odst. 1 s. ř. s.

[37] Zatímco žalobce by přiznání odkladného účinku kasační stížnosti dosáhl jen za skutečně výjimečných okolností, žalovanému by ve většině případů stačilo pouze to, že krajský soud jeho rozhodnutí zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Přestože je nutno existenci dvou rozhodnutí v téže věci hodnotit jako negativní, jedná se o důsledek povahy kasační stížnosti jako mimořádného opravného prostředku. Pokud by správní orgány neměly být vázány pravomocnými rozhodnutími krajských soudů, kterými se ruší jejich správní

akty, pak by zákonodárce musel zcela změnit koncepci kasační stížnosti jako opravného prostředku proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů.

[38] Nežádoucí procesní situaci lze vyřešit i legislativně. V této souvislosti lze odkázat na § 124a daňového řádu, účinný od 1. 1. 2015. Podle uvedeného ustanovení platí, že dojde-li v řízení o kasační stížnosti ve správním soudnictví ke zrušení pravomocného rozhodnutí krajského soudu, na jehož základě bylo správcem daně vydáno nové rozhodnutí ve věci v souladu s právním názorem krajského soudu, stává se toto rozhodnutí neúčinným dnem nabytí právní moci nového rozhodnutí krajského soudu, kterým je žaloba zamítnuta nebo ve kterém dojde ke změně právního názoru oproti zrušenému pravomocnému rozhodnutí krajského soudu.

[39] K neúčinnosti „nového rozhodnutí“ vydaného správcem daně tedy dochází ze zákona, a to pouze v případech, kdy krajský soud vázán právním názorem kasačního soudu, v novém rozsudku žalobu zamítne, popř. rozsudkem zrušujícím správní rozhodnutí zaváže správce daně právním názorem odchylným od předchozího právního názoru.

IV. Závěr

[40] Rozšířený senát proto uzavírá, že hrozba existence dvou odlišných správních rozhodnutí v téže věci není sama o sobě důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[41] S tímto právním názorem rozšířený senát v souladu s § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu vrací věc desátému senátu k projednání a rozhodnutí.

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

V Brně dne 1. července 2015

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu