

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **„Komplexní služby věřitelům“ s.r.o.**, se sídlem Prokopova 164/12, Praha 3, zastoupená JUDr. Jakubem Svobodou, Ph.D., advokátem se sídlem Dušní 11, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad práce ČR, Krajská pobočka v Hradci Králové**, se sídlem Wonkova 1142/1, Hradec Králové, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 11. 2019, č. j. 8 A 94/2019 – 83, o návrhu žalovaného na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti,

t a k t o :

Kasační stížnosti **se nepřiznává** odkladný účinek.

Odůvodnění:

[1] Žalobkyně se žalobou podanou dne 12. 8. 2019 u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v tom, že [poté, co městský soud rozsudkem ze dne 29. 1. 2019, č. j. 11 Ad 12/2016 – 71, shledal zásah žalovaného tkvící v zamítnutí její žádosti o vymezení chráněného pracovního místa podle § 75 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ze dne 4. 3. 2016 (z důvodu nedostatečného odůvodnění takového postupu) nezákonným; toto rozhodnutí je přitom napadeno kasační stížností žalovaného vedenou u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 3 Ads 125/2019], byla žalobkyně sdělením označeným jako „Opakované projednání žádosti o vymezení chráněného místa“ ze dne 10. 6. 2019 žalovaným opětovně vyrozuměna, že předmětné žádosti nebylo vyhověno.

[2] Městský soud o podané žalobě rozhodl rozsudkem ze dne 20. 11. 2019, č. j. 8 A 94/2019 – 83 (dále jen „napadený rozsudek“), tak, že „*zásah spočívající v zamítnutí žádosti žalobce o vymezení chráněného pracovního místa ze dne 4. 3. 2016, je nezákonný. Žalovanému se přikazuje, aby v porušování žalobcova práva nepokračoval*“ (výrok I.) a „*žalovaný je povinen zaplatit žalobci do 30 dnů od právní moci rozsudku náklady řízení ve výši 14.342,- Kč, a to k rukám právního zástupce žalobce.*“ (výrok II.).

[3] Rozsudek městského soudu napadl žalovaný kasační stížností ze dne 2. 1. 2020; zároveň navrhl přiznat této kasační stížnosti odkladný účinek, a to alespoň vůči výroku I. napadeného rozsudku. Svou žádost odůvodnil tím, že dohoda o vymezení chráněného pracovního místa je dvoustranný právní úkon, a nelze ji tedy uzavřít zpětně. I kdyby její neuzavření v roce 2016 bylo posouzeno jako nezákonný zásah, je podle něj zřejmé, že takový zásah už k dnešnímu dni netrvá. Předmětná pracovní místa totiž byla dle tvrzení žalobkyně k 30. 6. 2017 zrušena; navíc současná právní úprava uznávání zaměstnavatelů na chráněném trhu práce zahrnuje i veškerá dřívější místa osob se zdravotním postižením, bez ohledu na to, zda byla či nebyla vymezena. I kdyby tedy pracovní místa uvedená v žádosti žalobkyně o vymezení chráněných pracovních míst v současné době v nějaké formě existovala, byla by zahrnuta pod dohodu o uznání žalobkyně jakožto zaměstnavatele na chráněném trhu práce; údajný nezákonný zásah by tak skončil dnem uzavření této dohody. Žalovaný je proto přesvědčen, že není objektivně schopen výrok městského soudu respektovat, neboť jej považuje za nevykonatelný.

[4] Žalobkyně ve svém vyjádření uvedla, že odkladný účinek nelze obecně přiznat v řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu; odkázala přitom na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2015, č. j. 3 As 192/2015 – 34, a dále (blíže nespecifikované) rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 9. 3. 2013. Nadto konstatovala, že nejsou splněny podmínky § 73 odst. 2 s. ř. s., neboť žalovaný ve svém návrhu vůbec nekonkretizoval, v čem by měla spočívat újma, která mu hrozí v případě nepřiznání odkladného účinku. Skutečnosti, že u Nejvyššího správního soudu probíhá řízení v obdobné věci (vedené pod sp. zn. 3 Ads 125/2019), stejně jako názor žalovaného ohledně trvání předmětného zásahu, jsou dle žalobkyně z hlediska posuzování podmínek pro přiznání odkladného účinku naprosto irelevantní.

[5] Podle § 107 s. ř. s. *„kasační stížnost nemá odkladný účinek; Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat. Ustanovení § 73 odst. 2 až 5 s. ř. s. se užije přiměřeně“.*

[6] 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“.*

[7] Je třeba zdůraznit, že přiznání odkladného účinku kasační stížnosti je mimořádným institutem, kterým Nejvyšší správní soud prolamuje před vlastním rozhodnutím ve věci samé právní účinky pravomocného rozhodnutí krajského soudu, na které je třeba hledět jako na zákonné a věcně správné, dokud není případně jako celek zákonným postupem zrušeno. Přiznání odkladného účinku proto musí být vyhrazeno pro ojedinělé případy, které zákonodárce vyjádřil v § 73 odst. 2 s. ř. s.

[8] Jestliže žalobkyně s poukazem na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2015, č. j. 3 As 192/2015 – 34, tvrdí, že odkladný účinek nelze přiznat kasační stížnosti brojící proti rozhodnutí krajského soudu o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, je třeba uvést, že tento právní názor byl později překonán. V usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 3. 2016, č. j. 4 As 217/2015 – 182, totiž Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„neshledal zákonný důvod pro závěr, že přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle § 107 s. ř. s. je možné toliko v řízení navazujícím na řízení o žalobě proti*

pokračování

rozhodnutí správního orgánu. (...) Soudní řád správní obecně dává možnost přiznat odkladný účinek kasační stížnosti podané proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu, jímž bylo rozhodnuto o podané žalobě nebo návrhu, a proti němuž se lze z důvodů uvedených v § 103 s. ř. s. bránit. Pravomocné rozhodnutí krajského soudu, které bylo vydáno v kterémkoli typu řízení dle soudního řádu správního, nese s sebou právní účinky, které lze přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti sistovat až do pravomocného rozhodnutí o kasační stížnosti, a to za přiměřené aplikace § 73 s. ř. s. Je tomu tak proto, že bezprostřední výkon či jiné účinky pravomocného rozsudku (popř. i usnesení) krajského soudu vydaného nejen v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, ale i rozsudku vydaného v jiných typech řízení před krajským soudem, mohou citelně zasáhnout právní sféru účastníků řízení, nebo výkon státní správy či územní samosprávy. Nemá-li být případný úspěch s kasační stížností jen akademickým vítězstvím ve sporu, může se ukázat nutným je dočasně pozastavit. V řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením krajský soud, vyhoví-li žalobě, dle § 87 odst. 2 s. ř. s. [r]ozsudkem určí, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem. Obsahuje-li výrok rozsudku krajského soudu příkaz nebo zákaz, nelze vyloučit, že návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti může mít reálné opodstatnění a sistace jeho účinků v konkrétním případě může být žádoucí. Při zamítnutí žaloby krajským soudem lze v řízení o kasační stížnosti podat návrh na vydání předběžného opatření podle § 120 ve spojení s § 38 s. ř. s. (viz shora usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. Na 112/2006 - 37, č. 910/2006 Sb. NSS).“ Nelze se proto ztotožnit se žalobkyní v tom, že důvodem pro nepřiznání odkladného účinku je sama skutečnost, že kasační stížnost žalovaného směřuje proti rozsudku vydanému v řízení na ochranu před nezákonným zásahem.

[9] Nejvyšší správní soud však již dříve judikoval, že povinnost tvrdit a prokázat vznik újmy má stěžovatel (např. usnesení NSS ze dne 29. 2. 2012, č. j. 1 As 27/2012 - 32). Od stěžovatele, který žádá o přiznání odkladného účinku, se tak především očekává dostatečně konkrétní a individualizované tvrzení o tom, že mu v důsledku napadeného rozhodnutí krajského soudu vznikne nepoměrně větší újma než jiným osobám, vysvětlení, v čem tato újma spočívá, a uvedení jejího rozsahu. Vylicení podstatných skutečností o nepoměrně větší újmě musí svědčit o tom, že negativní následek, jehož se stěžovatel obává, by pro něj byl zásadním zásahem. Kromě výše uvedeného tíží stěžovatele též důkazní břemeno k uplatněným tvrzením. Unesení tohoto důkazního břemena po stěžovateli vyžaduje, aby tvrzení, kterými odůvodňuje návrh na přiznání odkladného účinku, také řádně doložil (např. usnesení NSS ze dne 24. 9. 2015, č. j. 2 As 218/2015 - 50). Stěžovatel, který přiznání odkladného účinku navrhuje, tedy má povinnost tvrzení a povinnost důkazní; je na něm, aby konkretizoval a osvědčil, jakou konkrétní újmu by pro něj výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly (viz např. usnesení NSS ze dne 29. 2. 2012, č. j. 1 As 27/2012 - 32). Hrozící újma musí být závažná a reálná, nikoli pouze hypotetická či bagatelní. Nejvyšší správní soud poukazuje na dispoziční zásadu ovládající celé řízení o kasační stížnosti – kasační soud není povolán k tomu, aby za stěžovatele vlastní vyhledávací činností zjišťoval či dokazoval důvody pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Žádost o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti musí být proto dostatečně individualizovaná a podepřená konkrétními důkazy (srov. usnesení NSS ze dne 30. 1. 2012, č. j. 8 As 65/2011 - 74).

[10] Pokud jde konkrétně o rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu ve věcech návrhů na přiznání odkladného účinku kasačních stížností podávaných žalovanými správními orgány, v usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014 – 58, uvedl, že pojetí odkladného účinku jako výjimky z pravidla stojí na tom, 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. 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. 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 účinku 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 (...) újmou žalovaného proto nebude ohrožení jakéhokoli 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.*“ Výslovně pak konstatoval, že „*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.*“

[11] Žalovaný v návrhu na přiznání odkladného účinku (pouze) tvrdí, že druhá věta výroku I. napadeného rozsudku je nevykonatelná, neboť mu přikazuje, aby nepokračoval v porušování žalobkynina práva; předmětný zásah však dle jeho přesvědčení (z důvodů blíže předestřených v kasační stížnosti) již netrvá. Nejvyšší správní soud konstatuje, aniž by se blíže zabýval posouzením daného zásahu, případně povahou jeho trvání (což by fakticky vyžadovalo meritorní přezkum celé věci již v této procesní fázi), že žalovaný ve svém návrhu nikterak blíže nespécifikoval, v čem zcela konkrétně spatřuje jemu způsobenou „*nepoměrně větší újmu*“ ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s. a v předchozím odstavci citované judikatury. Neunesl tedy z tohoto hlediska své břemeno tvrzení, natož důkazní; pouhé shrnutí argumentace obsažené v kasační stížnosti totiž nelze považovat za dostatečné zdůvodnění závěru o žalovanému vzniknuvší újmě. Nadto Nejvyšší správní soud dodává, že žádnou újmu žalovaného neshledal ani on sám, neboť jak bylo citováno výše, otázka zákonnosti výroku napadeného rozsudku (vč. jeho vykonatelnosti), stejně jako zájem na procesně „*hladkém*“ průběhu řízení, nejsou relevantními případy újmy žalovaného správního orgánu, čili ani důvody pro přiznání odkladného účinku jím podané kasační stížnosti.

[12] Z výše uvedeného je zřejmé, že návrh žalovaného na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti není důvodný, neboť ten neprokázal splnění již první podmínky, tj.

pokračování

nepoměrně větší újmy, než jaká by přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti mohla vzniknout jiným osobám. Všechny podmínky pro přiznání odkladného účinku dle § 73 s. ř. s. však musí být naplněny současně, a proto se Nejvyšší správní soud při neshledání naplnění jedné z nich již nezabýval posuzováním podmínek ostatních a návrh na přiznání odkladného účinku zamítl (§ 73 odst. 2 *a contrario* ve spojení s § 107 s. ř. s.).

[13] Zamítnutím návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti však Nejvyšší správní soud nijak nepředjímá své budoucí rozhodnutí o věci samé; svou podstatou se jedná o rozhodnutí předběžné povahy, proto z něj nelze dovozovat jakékoli závěry ohledně toho, jak bude meritorně rozhodnuto o samotné kasační stížnosti (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2005, č. j. 8 As 26/2005 - 76, publ. pod č. 1072/2007 Sb. NSS).

[14] Žalovaný je na základě § 11 odst. 2 písm. a) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, osvobozen od soudních poplatků; Nejvyšší správní soud mu proto neuložil povinnost zaplatit soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku.

Poučení: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 21. ledna 2020

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu