

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdu a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **B. Š.**, zastoupený JUDr. Markétou Šimečkovou Neklovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Budilova 2384/2, Praha 8, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 1292/25, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 16. 10. 2020, č. j. 32 Ad 17/2019 – 47, o návrhu žalované na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

[1] Rozhodnutím žalované č. I ze dne 21. 2. 2019, č. j. 1-2R-21.2.2019-427/571 025 1778, byl žalobci podle § 56 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, v relevantním znění (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“), od 4. 7. 2010 přiznán invalidní důchod pro invaliditu druhého stupně (výrok I.) a dále bylo rozhodnuto tak, že doplatek invalidního důchodu pro invaliditu druhého stupně žalobci náleží za dobu od 27. 11. 2013 do 19. 7. 2015 (výrok II.), a to s odůvodněním, že doplatek důchodu se poskytuje pouze za období 5 let před rozhodným dnem, neboť ze strany žalované nedošlo k „nesprávnému úřednímu postupu“. Rozhodnutím ze dne 29. 7. 2019, č. j. RN-571 025 1778/315-EKB, žalovaná námitky žalobce směřující proti uvedenému rozhodnutí zamítla a námitkami napadené rozhodnutí potvrdila.

[2] Podanou kasační stížností se žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, kterým bylo její rozhodnutí ze dne 29. 7. 2019, č. j. RN-571 025 1778/315-EKB, zrušeno a věc jí byla vrácena k dalšímu řízení. Krajský soud na rozdíl od stěžovatelky dospěl k závěru, že se v daném případě jedná o nesprávný postup orgánu sociálního zabezpečení ve smyslu § 56 odst. 1 písm. b) věty třetí zákona o důchodovém pojištění, a proto žalobci náleží doplatek invalidního důchodu (rozdíl mezi prvním a druhým stupněm invalidity) již od 4. 7. 2010 bez časového omezení uvedeného ve druhé větě tohoto ustanovení, tedy nikoliv až od 27. 11. 2013. Krajský soud ve svém rozhodnutí stěžovatelku zavázal k tomu, aby v dalším řízení vycházela „z výsledků zjištěných krajským soudem, tedy, že žalobci náleží doplatek invalidního důchodu pro invaliditu druhého stupně i za období od 4. 7. 2010 do 26. 11. 2013“.

[3] Stěžovatelka s kasační stížností spojila rovněž návrh na přiznání jejího odkladného účinku, což odůvodnila tím, že samotné přezkumné řízení soudní by ztratilo podstatnou

část svého základního smyslu, jímž je nepochybně bránit tomu, aby právní poměry osob byly upraveny či ovlivněny nezákonnými rozhodnutími (k tomu stěžovatelka odkázala na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014 - 58, publ. pod č. 3270/2015 Sb. NSS, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). V daném případě by výkonem napadeného rozsudku krajského soudu došlo k doplacení invalidního důchodu žalobci za dobu od 4. 7. 2010 do 26. 11. 2013, doplatek by byl nenávratně poukázán, což by dle stěžovatelky vedlo k absurdní situaci, v níž by podání i nepodání kasační stížnosti mělo z hlediska správního řízení fakticky totožný účinek. Zrušil-li by Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí krajského soudu, neboť dle něj nemělo dojít k doplacení invalidního důchodu za dobu od 4. 7. 2010 do 26. 11. 2013, nebylo by možné přeplatek získat zpět.

[4] Poskytnutí legitimace správnímu orgánu k podání kasační stížnosti by tak dle stěžovatelky bylo bezpředmětné, neboť k nápravě způsobené výkonem napadeného rozsudku krajského soudu a k vrácení vyplacených finančních prostředků by již nikdy nemohlo dojít. Dle názoru stěžovatelky nelze tuto újmu poměřovat s ohledem na objem státního rozpočtu, neboť z tohoto pohledu by jakákoliv újma byla pouze zanedbatelná. Pro stěžovatelku by tak bylo podání návrhu na přiznání odkladného účinku v obdobných případech reálně vyloučeno (je bezpředmětné podávat návrh, kterému by za žádných okolností nebylo vyhověno), přestože jí tuto možnost právní úprava přiznává. Dle jejího názoru by však tento postup byl v rozporu s účelem § 107 s. ř. s. Nepřiznáním odkladného účinku kasační stížnosti by byl žalobci bez ohledu na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o podané kasační stížnosti poskytnut doplatek za dobu delší než 5 let podle § 56 odst. 1 písm. b) věty třetí zákona o důchodovém pojištění, přičemž výsledek řízení o kasační stížnosti by na tuto skutečnost fakticky neměl žádný vliv, a institut kasační stížnosti by tak v tomto i v obdobných případech ztratil jakýkoliv smysl. Stěžovatelka dále stručně odkázala na nedostatky, které dle jejího názoru má napadené rozhodnutí krajského soudu, a zdůraznila, že nesdílí názor krajského soudu, že žalobci byl na základě nesprávného postupu orgánu sociálního zabezpečení přiznán invalidní důchod v nižší částce a od pozdějšího data, než od jakého mu náleží.

[5] Žalobce ve vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti uvedl, že dle jeho názoru pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti neexistují zákonné důvody a kasační stížnost je zjevně nedůvodná. Dle žalobce v projednávané věci nejsou splněny předpoklady pro přiznání odkladného účinku, neboť stěžovatelce žádná újma ve skutečnosti nehrozí, přičemž invalidnímu žalobci hrozí v daném případě újma neporovnatelně vyšší. Navíc stěžovatelka ani nevysvětlila, v čem by jí měla újma hrozit, když jen neurčitě odkazuje na svou zákonnou povinnost finanční prostředky žalobci poukázat a na obecné principy a povinnosti, a nikoliv na specifické okolnosti daného případu. V této souvislosti žalobce doplňuje, že pokud by bylo záměrem zákonodárce přiznat všem kasačním stížnostem stěžovatelky ve věcech důchodového zabezpečení odkladný účinek, jak se snaží ve své argumentaci dovodit stěžovatelka, pak by to takto zákonodárce bezpochyby v zákoně upravil. Část vyjádření žalobce věnoval také argumentaci ve věci samé.

[6] Nejvyšší správní soud hodnotil návrh stěžovatelky na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti takto. Podle § 107 s. ř. s. nemá kasační stížnost odkladný účinek. Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat, přitom se užije přiměřeně § 73

pokračování

odst. 2 s. ř. s., podle kterého lze žalobě přiznat 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] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že podmínky pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle § 73 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 107 s. ř. s. nejsou v daném případě naplněny.

[8] Správní soudnictví obecně slouží zejména k ochraně veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.). Podle § 73 odst. 1 s. ř. s. nemá podání žaloby odkladný účinek, pokud zákon nestanoví jinak. Kasační stížnost, jako mimořádný opravný prostředek, směřuje proti již pravomocnému rozhodnutí krajského soudu a do doby rozhodnutí o kasační stížnosti je rozhodnutí krajského soudu závazné a nezměnitelné. Přiznání odkladného účinku je institutem výjimečným, jehož hlavním účelem je ochránit adresáta veřejné správy před případnými neodstranitelnými negativními následky aktu veřejné správy (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2012, č. j. 2 As 132/2011 – 115).

[9] Smyslem institutu odkladného účinku je to, aby ve správním soudnictví v řízeních o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů či v řízeních o kasačních stížnostech proti rozhodnutím krajských soudů, v nichž se přezkoumávají pravomocná (a tedy zásadně vykonatelná) rozhodnutí, bylo možné výjimečně docílit, aby po dobu přezkumu napadené rozhodnutí správního orgánu nebo krajského soudu nebylo vykonatelné, resp. nezakládalo jiné právní následky.

[10] Při použití § 73 odst. 2 s. ř. s. na podmínky, za kterých lze přiznat kasační stížnosti odkladný účinek, je třeba vycházet 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.

[11] 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 či jinými právními následky napadeného rozhodnutí správního orgánu. Ve vztahu k návrhům na přiznání odkladného účinku podaným žalovaným správním orgánem (jak je tomu i v nyní posuzované věci) judikatura Nejvyššího správního soudu (srov. zejména usnesení rozšířeného senátu ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006 – 49, publ. pod č. 1255/2007 Sb. NSS, a ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014 – 58, publ. pod č. 3270/2015 Sb. NSS) vychází z toho, že zatímco žalobce bude zpravidla spojovat újmu se svými subjektivními právy, která mohou okamžitý výkon či jiné právní následky rozhodnutí správního orgánu, resp. krajského soudu, skutečně závažně ohrozit, žalovaný správní orgán žádná subjektivní práva nemá. Tím spíše nemůže mít práva, jež by mohla být výkonem nebo jinými právními následky kasační stížností napadeného rozsudku krajského soudu ohrožena. Jeho úkolem je v soudním řízení hájit zákonnost jím vydaného

rozhodnutí. Otázka zákonnosti rozsudku krajského soudu, resp. skutečnost, že ho žalovaný správní orgán napadl kasační stížností, nemůže být sama o sobě důvodem pro přiznání odkladného účinku.

[12] V zájmu zachování zásady rovnosti v řízení před soudem nelze ani žalovanému správnímu orgánu odepřít právo domáhat se přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. 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, je-li stěžovatelem, újmu tvrdit a osvědčit, tj. vysvětlit, v čem tato újma a její intenzita spočívá. Na žalovaného musí být z hlediska tvrzené újmy, její intenzity a jejího osvědčení kladeny stejné nároky jako na žalobce. 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 (již zmiňované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014 – 58). Ve světle rovněž již uvedeného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006 – 49 (byť vydaného v době účinnosti částečně odlišné právní úpravy), se může jednat např. o případy vrácení řidičského oprávnění duševně choré osobě, vystavení zbrojního průkazu nebezpečnému recidivistovi či udělení povolení k obchodu s vojenským materiálem zločinnému podniku. Vznik nepoměrně větší újmy na straně žalovaného správního orgánu tak bude z logiky věci mnohem méně častý než na straně žalobce.

[13] I za současné právní úpravy dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve zmiňovaném usnesení ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014 – 58, jehož se neprávem dovolává stěžovatelka, k závěru, že kasační stížnosti žalovaného může být odkladný účinek přiznán jen výjimečně, *„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“*.

[14] Stěžovatelka v odůvodnění svého návrhu shledávala újmu v tom, že pokud by Nejvyšší správní soud její kasační stížnosti vyhověl a zrušil rozsudek krajského soudu, vrácení finančních prostředků, které by byly vyplaceny na základě jejího budoucího rozhodnutí v posuzované věci, při jehož vydání by byla vázána právním názorem vyjádřeným ve zrušujícím rozsudku krajského soudu, by nebylo již možné získat zpět. Stěžovatelka však blíže nespecifikovala, jaké následky s ohledem na důležitý veřejný zájem by doplacení invalidního důchodu žalobci rovněž za období specifikované krajským soudem mělo mít, pouze vyloučila, aby jí eventuálně hrozící újma byla zkoumána s ohledem na objem státního rozpočtu, a již nerozvedla, k čemu je tedy dle jejího názoru třeba intenzitu újmy na důležitém veřejném zájmu vztáhnout. Následně stěžovatelka dovozovala tuto újmu také z toho, že podle jejího názoru by bez přiznání odkladného účinku její kasační stížnost ztratila jakýkoli smysl. Nejvyšší správní soud proto posuzoval, zda tvrzené okolnosti mohou představovat zásadní ohrožení důležitého veřejného zájmu, které by představovalo nepoměrně větší újmu na straně stěžovatelky.

pokračování

[15] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stěžovatelkou uváděná povinnost doplacení invalidního důchodu žalobci rovněž za období specifikované krajským soudem ani tvrzená nevratnost tohoto kroku v tomto případě samy o sobě zásadní ohrožení důležitého veřejného zájmu v tom smyslu, jak vyplývá z výše citované judikatury rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, neznamenají. Ani případnou „akademickou“ povahu budoucího rozsudku Nejvyššího správního soudu ve vztahu k nyní projednávané věci nelze považovat za dostatečně závažnou újmu. Dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. usnesení ze dne 18. 2. 2019, č. j. 5 As 12/2019 – 38) je smyslem kasační stížnosti žalovaného správního orgánu v mnoha případech spíše dosáhnout sjednocujícího výkladu zdejšího soudu k určité právní otázce či výkladu korigujícího právní názor krajského soudu pro řešení obdobných případů v budoucnu než individuální náprava tvrzené nezákonnosti zrušujícího rozsudku krajského soudu v konkrétní věci. K otázce, zda je rozsudek krajského soudu skutečně nezákonný, se pak Nejvyšší správní soud může vyjádřit, v mezích přípustných námitek uplatněných stěžovatelkou v její kasační stížnosti, až ve svém meritorním rozhodnutí; samotná tato stěžovatelkou tvrzená nezákonnost napadeného rozsudku samozřejmě nemůže být důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, neboť takové tvrzení musí být podstatou vlastně každé kasační stížnosti. Tento výklad by tedy vedl k absurdnímu závěru o nutnosti přiznat odkladný účinek každé kasační stížnosti, u níž to stěžovatel navrhne (obdobně viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2020, č. j. 5 As 209/2020 – 38).

[16] Na základě uvedeného tedy Nejvyšší správní soud uzavírá, že v tomto případě není naplněna základní podmínka pro přiznání odkladného účinku podané kasační stížnosti, neboť stěžovatelka nedoložila v souvislosti s právními následky napadeného rozsudku krajského soudu zásadní ohrožení důležitého veřejného zájmu, a tedy ani vznik konkrétní, dostatečně závažné újmy. Nebylo již tedy třeba zkoumat další podmínky pro přiznání odkladného účinku, s nimiž by tato podmínka musela být splněna kumulativně.

[17] Z uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle § 107 ve spojení s § 73 odst. 2 s. ř. s. zamítl. Tím Nejvyšší správní soud žádným způsobem nepředjímá své budoucí rozhodnutí o věci samé.

P o u č e n í: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. listopadu 2020

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu