

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšra a Lenky Krupičkové v právní věci žalobkyně: **AbbVie Deutschland GmbH & Co. KG**, se sídlem Knollstrasse 50, Ludwigshafen, Spolková republika Německo, zastoupena JUDr. PharmDr. Vladimírem Bíbou, advokátem se sídlem Duškova 164, Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky**, se sídlem Orlická 4/2020, Praha 3, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 8. 2023, č. j. 10 Ad 2/2023-106,

t a k t o :

Kasační stížnosti **se nepřiznává** odkladný účinek.

Odůvodnění:

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 1. 12. 2022, č. j. MZDR 24400/2022-2/OZLP, potvrdil rozhodnutí Státního ústavu pro kontrolu léčiv (dále též „SUKL“) ze dne 13. 7. 2022, č. j. sukl146064/2022, kterým SÚKL z důvodu litispendence zastavil řízení o žádosti žalobkyně ve věci její žádosti o stanovení výše a podmínek úhrady léčivého přípravku RINVOQ 15MG TBL PRO 28 KAL – jehož registrace je žalobkyně držitelkou – pro dvě nové indikace. Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“), který ji shora označeným rozsudkem vyhověl a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

[2] Rozsudek městského soudu napadl žalovaný (dále „stěžovatel“) kasační stížností ze dne 29. 8. 2023. Dne 5. 3. 2024 doručil stěžovatel Nejvyššímu správnímu soudu podání, ve kterém mj. učinil návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[3] V návrhu na přiznání účinku kasační stížnosti uvedl, že se rozsudek městského soudu vymyká dosavadní rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu, resp. odporuje zásadám, na kterých jsou vystavěna řízení v oblasti regulace cen a úhrad léčivých přípravků. Změna východisek judikatury Nejvyššího správního soudu, kterou provedl městský soud, má potenciálně dalekosáhlé a těžko napravitelné dopady na systém regulace cen a úhrad léčiv jako celek. Je-li v jednom řízení navrhována výše úhrady léčivého přípravku A s podmínkami úhrady A, zatímco ve druhém řízení je navrhována výše úhrady téhož přípravku B s podmínkami úhrady B (zahrnujícím třeba i částečně jiné terapeutické indikace,

jako v tomto případě), potom vyhovění žádosti o stanovení výší a podmínek úhrady A není slučitelné s žádostí o stanovení výší a podmínek úhrady B (lze stanovit buď výše a podmínky A, nebo výše a podmínky B). Stěžovatel považuje tento důsledek za nepoměrně závažnější újmu, než jaká újma může vzniknout žalobkyni přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti.

[4] Žalobkyně podala k návrhu na přiznání odkladného účinku vyjádření, ve kterém akcentovala, že stěžovatel konkrétně netvrdí ani nedokládá splnění zákonných a judikturních předpokladů přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Žalobkyně se na rozdíl od stěžovatele domnívá, že rozsudek městského soudu neodporuje judikatuře Nejvyššího správního soudu. Městský soud také ve svém rozsudku nastínil řešení nastalé situace, není tedy vůbec zřejmé, proč by měl být jeho závazný právní názor fakticky neuskutečnitelný. Závěrem stěžovatelka dodala, že v mezidobí (dne 31. 7. 2023) SÚKL rozhodl o žádosti žalobkyně o úhradě předmětného léčivého přípravku, jak původně požadovala v řízení zastaveném pro překážku litispendence. Za těchto okolností je jen těžko představitelné, jaká závažná újma stěžovali hrozí v důsledku napadeného rozsudku městského soudu.

[5] Nejvyšší správní soud zaslal návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti též osobě zúčastněné na řízení. Ta se však k němu ve lhůtě stanovené soudem nevyjádřila.

[6] Podle § 107 odst. 1 s. ř. s. *kasační stížnost nemá odkladný účinek. Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat*, přičemž ustanovení § 73 odst. 2 až 5 s. ř. s. upravující odkladný účinek žaloby se užijí přiměřeně. Pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti musí být splněny tři předpoklady: 1) výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí musí pro stěžovatele znamenat újmu, 2) újma musí být pro stěžovatele nepoměrně větší, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, 3) přiznání odkladného účinku nesmí být v rozporu s důležitým veřejným zájmem (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014-58, č. 3270/2015 Sb. NSS).

[7] Důvody existence nepoměrně větší újmy stěžovatele oproti jiným osobám jsou zásadně individuální a jsou také závislé na osobě a situaci stěžovatele. Povinnost tvrdit a osvědčit vznik újmy má proto stěžovatel zpravidla s poukazem na konkrétní skutkové okolnosti věci. Vznik újmy musí být v příčinné souvislosti s výkonem napadeného rozsudku či jiným právním následkem plynoucím z rozsudku, popř. z rozhodnutí aprobovaného rozsudkem krajského soudu. Zároveň musí jít o následek určité intenzity, aby jej bylo vůbec možno označit za újmu, kdy zákon hovoří o újmě „nepoměrně větší“. To má svou logiku, protože v řízeních, v nichž není vyhověno žádosti účastníka, případně je mu zrušeno či omezeno nějaké oprávnění nebo uloženo opatření či správní trest, na účastníka pochopitelně budou doléhat právní následky negativního rozhodnutí tíživěji než na veškeré další osoby, kterých se rozhodnutí vůbec netýká. Zpochybnění přiznání odkladného účinku pro rozpor s důležitým veřejným zájmem leží oproti tomu na žalovaném (srov. usnesení Krajského soudu v Hradci Králové, č. j. 52 Ca/2003-144, č. 87/2004 Sb. NSS, či usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2018, č. j. 1 As 170/2018-46).

[8] Z další judikatury pak vyplývá, že situace, ve kterých bude nutno přiznat odkladný účinek, budou nepochybně představitelné na straně žalovaného správního orgánu v poněkud omezenější míře, než jak tomu bude na straně žalobce (srov. např. usnesení

pokračování

rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006-49, či usnesení téhož soudu ze dne 2. 5. 2013, č. j. 6 As 61/2013-20, nebo ze dne 12. 10. 2016, č. j. 6 As 231/2016-30). Z uvedených rozhodnutí přitom vyplývá i to, že hrozba dalšího procesního vývoje ve správním řízení, resp. důsledky rozsudku krajského soudu pro veřejnou správu nejsou samy o sobě důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Např. v označeném usnesení ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006-49, rozšířený senát demonstrativně uvedl situace pro oprávněné přiznání odkladného účinku kasační stížnosti žalovaného správního orgánu případy vrácení řidičského oprávnění duševně choré osobě, vystavení zbrojního průkazu nebezpečnému recidivistovi, či udělení povolení k obchodu s vojenským materiálem zločinnému podniku.

[9] Z uvedené a navazující judikatury dále vyplývá, že kasační stížnost jako mimořádný opravný prostředek směřuje proti 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. 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. 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, správní orgán 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. Považovala-li by se hrozba dalšího procesního vývoje ve správním řízení, resp. důsledky rozsudku krajského (městského) soudu pro veřejnou správu (srov. výše uvedená východiska judikatury) za újmu, musel by být odkladný účinek přiznáván téměř ke každé žádosti správního orgánu, jehož rozhodnutí bylo krajským (městským) soudem zrušeno. Tento postup by odporoval smyslu a účelu zákonné úpravy a mohl by vést i k nerovnosti stran, tedy k porušení § 36 odst. 1 s. ř. s. Zatímco žalobce by přiznání odkladného účinku kasační stížnosti dosáhl jen za skutečně výjimečných okolností, žalovanému by ve většině případů stačilo pouze to, že krajský (městský) soud jeho rozhodnutí zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. 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 (k uvedeným závěrům srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014-58, a na něj navazující rozhodnutí).

[10] Optikou uvedených východisek nemohl Nejvyšší správní soud vyhovět žádosti stěžovatele o přiznání odkladného účinku. Stěžovatel v souhrnu upozorňuje na domnělou vadnost či nerealizovatelnost právního názoru městského soudu, resp. na jeho důsledky pro činnost stěžovatele. Stěžovatel v první řadě nedovozuje jakoukoliv příčinnou souvislost mezi

právním názorem soudu a tvrzenou dalekosáhlou a nenapravitelnou újmu veřejnému zájmu na regulaci cen léčiv a jejich úhrady (obdobně srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2021, č. j. 8 Azs 168/2021-36, ze dne 18. 5. 2023, č. j. 5 Afs 45/2023-69). Dále je nutné akcentovat, že jednou z podmínek přiznání odkladného účinku je tvrzení a doložení nepoměrně vyšší újmy, přičemž žádá-li o odkladný účinek správní orgán, musí se jednat o závažnou újmu na veřejném zájmu (viz výše citovaná judikatura). Uvedené se nutně musí projevit na tom, jak je koncipována argumentace v návrhu na přiznání odkladného účinku. Stěžovatelem tvrzené „potenciálně dalekosáhlé a těžko napravitelné dopady“ nepředstavují tvrzení konkrétní újmy. I v dalších ohledech se stěžovatel omezil na obecná a nepodložená tvrzení, která žádným způsobem nedoložil, což vede k nemožnosti posouzení újmy jako předpokladu přiznání odkladného účinku (obdobně usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2023, č. j. 7 As 91/2023-25, či ze dne 2. 9. 2021, č. j. 9 As 143/2021-63). Ostatně, jak vyplývá z výše uvedené judikatury, v obecné rovině hrozba dalšího procesního vývoje ve správním řízení, resp. důsledky rozsudku krajského (městského) soudu pro veřejnou správu nejsou samy o sobě důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006-49, či usnesení téhož soudu ze dne 2. 5. 2013, č. j. 6 As 61/2013-20, nebo ze dne 12. 10. 2016, č. j. 6 As 231/2016-30). Nejvyšší správní soud dodává, že daný případ nelze podřadit ani pod zcela výjimečné situace vymezené usnesením rozšířeného senátu ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006-49, či navazující judikaturou (usnesení zdejšího soudu ze dne 19. 11. 2015, č. j. 6 Ads 228/2015-36 atp.). Nad rámec uvedeného nelze nezmínit, že argumentace stěžovatele v návrhu na přiznání odkladného účinku se do velké míry kryje s tím, jak je koncipována jeho argumentace v kasační stížnosti. Jak však vyslovil Nejvyšší správní soud např. v usnesení ze dne 24. 8. 2023, č. j. 8 As 185/2023-26: *„Lze dodat, že odůvodnit přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nemohou ani stěžovatelem tvrzené vady rozhodnutí žalovaného a napadeného rozsudku. Ty mohou být pouze předmětem samotného (věcného) posouzení kasační stížnosti.“* Účelem institutu odkladného účinku tedy není předběžné meritorní posouzení rozsudku krajského (městského) soudu, protože není možné takovou argumentaci v návrhu na přiznání odkladného účinku úspěšně uplatňovat (srov. též usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2023, č. j. 5 As 42/2023-39, ze dne 21. 3. 2023, č. j. 5 Ads 8/2023-22, ze dne 8. 12. 2021, č. j. 3 As 309/2021-38, či ze dne 9. 2. 2023, č. j. 5 Ads 351/2022-40).

[11] Z výše uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud návrh stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti zamítl.

[12] Soud závěrem dodává, že z rozhodnutí o žádosti o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nelze v žádném případě dovozovat jakékoli závěry ohledně toho, jak bude o kasační stížnosti rozhodnuto ve věci samé (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2005, č. j. 8 As 26/2005-76, či usnesení rozšířeného senátu téhož soudu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014-58).

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

V Brně dne 21. března 2024

pokračování

7 As 224/2023 - 63

Tomáš Foltas
předseda senátu