

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **Pfizer, spol. s r.o.**, se sídlem Stroupežnického 17, Praha 5, zast. JUDr. Janou Marečkovou, advokátkou, se sídlem Křenova 438/7, Praha 6, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 4, Praha 2, o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 2. 2015, č. j. 8 Ad 10/2010 - 59,

t a k t o :

Návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 2. 2015, č. j. 8 Ad 10/2010 - 59, **s e z a m í t á .**

O d ů v o d n ě n í :

V záhlaví uvedeným rozsudkem zrušil Městský soud v Praze (dále „městský soud“) rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 3. 2010, č. j. MZDR8102/2010, ve věci změny výše a podmínek úhrady léčivých přípravků v zásadě terapeuticky zaměnitelných s léčivými přípravky náležejícími do referenční skupiny č. 87/1 – léčiva k terapii Alzheimerovy choroby, p. o. a transderm. aplikace dle vyhlášky č. 384/2007 Sb., o seznamu referenčních skupin.

Rozsudek městského soudu napadl žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností. Současně navrhl, aby Nejvyšší správní soud přiznal jeho kasační stížnosti odkladný účinek. Rozsudek městského soudu podle stěžovatele napadá základní principy a pravidla řízení o stanovení výše podmínek úhrady z veřejného zdravotního pojištění pro léčivé přípravky a potraviny pro zvláštní lékařské účely. Vzhledem k tomu, že stále probíhá (nejsou pravomocně ukončena) řada správních řízení vedených v souladu s bodem 5. přechodných ustanovení zákona č. 298/2011 Sb., je předmětný rozsudek způsobilý ovlivnit průběh těchto řízení a vyvolat značnou právní nejistotu účastníků řízení; nepřiznání odkladného účinku dle stěžovatele může mít za následek újmu na jejich právech. Zároveň stěžovatel podotýká, že valná část argumentů žalobce je dle jeho názoru účelová s cílem pozdržet právní moc rozhodnutí Státního ústavu pro kontrolu léčiv tak, aby nadále alespoň několik měsíců platila úhrada stanovená podle předcházejících právních předpisů (starý úhradový systém), případně úhrada platná před pravomocně provedenou revizí systému úhrad. Stěžovatel rovněž poukázal na to,

že v obdobné věci, konkr. ve věci kasační stížnosti proti rozsudku městského soudu ze dne 13. 11. 2009, č. j. 7 Ca 332/2008 – 66, NSS tomuto návrhu vyhověl.

Žalobce v písemném vyjádření navrhl zamítnutí návrhu na přiznání odkladného účinku, konstatuje, že stěžovateli nepřiznáním odkladného účinku nevznikne žádná újma „stěžovatel ji ani blíže nespecifikuje, pouze odkazuje na potencionální a hypotetickou újmu účastníků jiných správních řízení, což je z hlediska postupu dle § 107 s. ř. s. dle žalobce irrelevantní. Žalobce současně poukazuje na soudní řízení vedená před NSS ve věci sp. zn. 5 Ads 76/2015 a sp. zn. 4 Ads 52/2013, ve kterých totožný stěžovatel rovněž požadoval na základě stejné argumentace přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, a tomuto návrhu nebylo vyhověno.

Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení návrhu a dospěl k závěru, že podmínky pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle § 73 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 107 odst. 1 s. ř. s. nejsou naplněny.

Podle § 107 odst. 1 s. ř. s. nemá kasační stížnost odkladný účinek; Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat. Ustanovení § 73 odst. 2 až 5 s. ř. s. se užíje přiměřeně. Podle § 73 odst. 2 s. ř. s. lze přiznat odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce (zde stěžovatele) nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

Návrh stěžovatele, který 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, publikovaném pod č. 1255/2007 Sb. NSS (byť k částečně odlišné právní úpravě): „*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 nenabraditelné 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 apod.

Nejvyšší správní soud dále v usnesení ze dne 15. 7. 2009, č. j. 6 Ads 87/2009 – 49, dostupném na www.nssoud.cz, uvedl, že institut odkladného účinku je primárně spjat s žalobou jakožto nástrojem ochrany veřejných subjektivních práv adresáta veřejnoprávního působení. Odkladný účinek přiznáváný žalobě má proto ochránit tohoto adresáta veřejné správy před případnými neodstranitelnými negativními následky aktu veřejné správy. Stále totiž platí, že podle § 2 s. ř. s. poskytují soudy ve správním soudnictví primárně ochranu veřejným subjektivním právům. Postavení žalovaného správního orgánu, jemuž soudní řád správní přiznal legitimaci podat kasační stížnost jako orgánu moci výkonné, spíše ale 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 návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti správního orgánu.

Kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem, neboť směřuje proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu. Přiznání odkladného účinku vůči pravomocnému rozhodnutí je třeba připustit pouze tehdy, jestliže nezbytnost odkladného účinku převáží

pokračování

nad požadavkem právní jistoty a stability právních vztahů opírajících se o pravomocná rozhodnutí orgánů veřejné moci. Přiznáním odkladného účinku se prolamují právní účinky pravomocného rozhodnutí krajského soudu, na které je třeba hledět jako na zákonné a věcně správné, dokud není jako celek zákonným postupem zrušeno; tímto zákonným postupem ovšem není přiznání odkladného účinku, ale až případný meritorní výrok o kasační stížnosti. 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. 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 následné „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, poskytnutí 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 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.

Pokud jde o stěžovatelem tvrzené skutečnosti a důvody pro přiznání odkladného účinku, nelze přijmout argumentaci, podle níž by se v důsledku právního názoru vysloveného městským soudem v projednávané věci musela nutně změnit základní pravidla řízení o stanovení či změně výše a podmínek úhrady z veřejného zdravotního pojištění pro léčivé přípravky a potraviny pro zvláštní lékařské účely. Povinnost správního orgánu řídit se právním názorem krajského (městského) soudu vysloveným ve zrušujícím rozsudku se vztahuje pouze na další řízení před správním orgánem v konkrétní posuzované věci (§ 78 odst. 5 s. ř. s.) a nelze ji bez dalšího vztahovat na jiné, byť obdobné případy v situaci, kdy byla proti danému rozsudku krajského (městského) soudu podána kasační stížnost a kdy správní orgán důvody, proč se hodlá odchýlit od názoru krajského (městského) soudu vysloveného v jiné věci, řádně zdůvodní. Nelze tak bez dalšího konstatovat, že by správní orgány byly bez dalšího povinny postupovat

před rozhodnutím Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti stěžovatele podle názoru vysloveného v napadeném rozsudku městského soudu i v jiných věcech.

Přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti navíc nelze dosáhnout dočasné změny či „neexistence“ právního názoru již jednou vysloveného v napadeném rozhodnutí krajského, resp. městského soudu. Přiznání odkladného účinku vůči kasační stížnosti napadenému zrušujícímu rozsudku krajského (městského) soudu má pouze ten důsledek, že se na rozhodnutí správního orgánu hledí po dobu řízení o kasační stížnosti, jakoby zrušeno nebylo. To mj. znamená, že správní orgán nemá povinnost v dané konkrétní věci vydat do rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o jeho kasační stížnosti nové rozhodnutí. Právní názor vyslovený krajským (městským) soudem ve zrušujícím rozsudku však zůstává přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti nedotčen, je tedy pouze na správním orgánu, jakým způsobem bude postupovat v jiných obdobných věcech. Jinými slovy, přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti nelze dosáhnout toho, aby právní názor již jednou vyslovený v pravomocném rozsudku krajského (městského) soudu přestal po dobu řízení o kasační stížnosti „existovat“. Naopak je povinností správních orgánů tento právní názor zohlednit a vypořádat se s ním i při rozhodování v obdobných věcech, byť s tímto názorem nemusejí nutně souhlasit (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2013, č. j. 5 Afs 3/2013 – 34, dostupné na www.nssoud.cz).

Rovněž nejsou v nynějším případě naplněny shora specifikované podmínky pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti spočívající v „nenahraditelné újmě“ srovnatelné s tou, jaká byla příkladmo vyjmenována v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006 – 49. V projednávané věci nelze hovořit o případě porovnatelném např. s „vrácením řidičského oprávnění duševně choré osobě“, „vystavením zbrojního průkazu nebezpečnému recidivistovi“ apod., kteréžto příklady jsou uvedeny v citovaném usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu a byly hojně citovány i v pozdějších rozhodnutích zdejšího soudu.

Pro úplnost lze rovněž poznamenat, že přiznání odkladného účinku kasační stížnosti v nynější věci může mít jen stěžejní vliv na právní názor, který městský soud zaujme v jiných řízeních o žalobách proti rozhodnutím stěžovatele, jejichž možnou existenci stěžovatel naznačuje ve svém návrhu na přiznání odkladného účinku, když upozorňuje na další správní řízení, jejichž účastníci mohou mít obdobný právní názor a věcný zájem jako žalobce.

V daném případě tak lze spatřovat hrozící vážnou újmu pouze v možném vzniku právní nejistoty z důvodu možné existence dvou protichůdných rozhodnutí stěžovatele ohledně způsobu stanovení výše základní úhrady pro skupinu léčivých přípravků v zásadě terapeuticky zaměnitelnými s léčivými přípravky náležejícími do referenční skupiny č. 87/1 – léčiva k terapii Alzheimerovy choroby, p. o. a transderm. Je přitom nepochybné, že kasační stížností napadený rozsudek městského soudu patří do skupiny rozhodnutí krajských soudů, která správní orgán zavazují právním názorem týkajícím se posouzení hmotně právních otázek, který je odlišný od právního názoru zastávaného správními orgány v rozhodnutích, která žalobce napadl správní žalobou.

Jak tedy uvedl Nejvyšší správní soud v citovaném usnesení ze dne 2. 5. 2013, č. j. 6 As 61/2013 – 20, může v daném případě hrozit zvýšené riziko vzniku dvou různých či dokonce protichůdných rozhodnutí stěžovatele v týchž věcech, pokud by stěžovatel vydal,

pokračování

vázán právním názorem městského soudu, nové rozhodnutí a následně by v řízení o kasační stížnosti došlo ke zrušení napadeného rozsudku městského soudu. I přesto však, s ohledem na skutečnosti uvedené v tomto usnesení, Nejvyšší správní soud neshledal, že by v daném konkrétním případě tato hrozba nabyla té míry, že by byla naplněna podmínka vzniku kvalifikované újmy ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s.

Jako kvalifikovanou újmu ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s. totiž nelze hodnotit pouze tu skutečnost, že by stěžovatel musel žalobci případně vyhovět v předmětném správním řízení, popř. promítnout právní názor městského soudu do dalších správních řízení. Stěžovatel přitom naznačuje (odkazem na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2010, č. j. 3 Ads 48/2010 – 198, jímž Nejvyšší správní soud přiznal odkladný účinek kasační stížnosti stěžovatele proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 11. 2009, č. j. 7 Ca 332/2008 – 66) pouze to, že by mohlo dojít ke změně stávajícího systému určení úhrad, nijak však netvrdí, že by došlo ke „zhroucení“ tohoto systému apod., ani výslovně nespécifikuje, že by došlo k závažnému ohrožení konkrétního veřejného zájmu, který je povinen hájit.

V návaznosti na již uvedené Nejvyšší správní soud rovněž připomíná, že již v usnesení ze dne 3. 12. 2012, č. j. 5 As 144/2012 – 27, uvedl: *„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 orgánů veřejné moci. Nemůže být tedy prostředkem - jak fakticky zamýšlí stěžovatel - který by měl odvrátit účinky pravomocného rozhodnutí pouze z důvodu stěžovatelem namítané a hypoteticky možné věcné nesprávnosti rozhodnutí, kterému by se však do doby rozhodnutí Nejvyššího správního soudu musela přizpůsobit správní praxe stěžovatele, a z důvodu neustálené rozhodovací praxe správních soudů. Takto extenzivní užití institutu odkladného účinku by vyžadovalo faktické předběžné posouzení pravděpodobného úspěchu kasačních námitek.“*

Pokud stěžovatel argumentuje zájmem na právní jistotě účastníků řízení, potažmo zmiňuje, že nepřiznání odkladného účinku může mít za následek újmu na právech jednotlivých účastníků řízení, je třeba přiměřeně zohlednit závěry vyslovené v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 10. 2008, č. j. 1 As 79/2008 – 105, publikovaném pod č. 2197/2011 Sb. NSS. Dle tohoto usnesení nemůže správní orgán v soudním řízení, a to ani v řízení o kasační stížnosti, „hájit“ zájmy některých účastníků správního řízení; je tomu tak zejména z toho důvodu, že správní orgán hájí v soudním řízení zákonnost svého rozhodnutí, nikoliv partikulární zájmy účastníků správního řízení, o nichž svým rozhodnutím rozhodl. Nejvyšší správní soud v citovaném usnesení rovněž dovedl, že tato premisa se plně promítá též do interpretace podmínek přiznání odkladného účinku kasační stížnosti k návrhu žalovaného správního orgánu ve smyslu § 107 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 73 odst. 2 s. ř. s., co se týče interpretace „nenahraditelné újmy“ pro stěžovatele – žalovaný správní orgán. Přitom dle daného usnesení osoba zúčastněná na řízení, které rozhodnutí krajského soudu neprospívá, může svá práva hájit podáním vlastní kasační stížnosti (§ 102 s. ř. s.), a to případně spojené též s návrhem na vyslovení odkladného účinku kasační stížnosti (§ 107 odst. 1 s. ř. s.).

V nynějším případě, který se od případu pojednávaného v citovaném usnesení zdejšího soudu ze dne 1. 10. 2008, č. j. 1 As 79/2008 – 105, liší tím, že stěžovatel „hájí“ zájmy účastníků (zřejmě) jiných správních řízení, než které je předmětem stávajícího soudního přezkumu, lze poznamenat, že újmu na právech těchto účastníků stěžovatel nijak nespécifikuje.

Závěrem Nejvyšší správní soud dodává, že mu z návrhu stěžovatele není zřejmé, jak přiznání odkladného účinku kasační stížnosti přispěje k právní jistotě účastníků správního řízení, které bylo vázáno zákonem stanovenými lhůtami pro vydání rozhodnutí, přičemž tyto lhůty již zřejmě byly překročeny.

Z uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle § 107 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 73 odst. 2 s. ř. s. 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 (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 10. června 2015

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu