

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobců: **a) Les Laboratoires Servier**, se sídlem 50 Rue Carnot, 92284 Suresnes Cedex, Francie, **b) ABBOTT GmbH & CO. KG**, se sídlem Max-Planck-Ring 2, 65205 Wiesbaden, Německo, oba zast. JUDr. PharmDr. Vladimírem Bíbou, advokátem, se sídlem Duškova 164/45, Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého nám. 4, Praha 2, o žalobách proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 3. 2010, č. j. MZDR 5241/2010, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2015, č. j. 3 Ad 6/2010 – 205, o návrhu žalovaného na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti,

t a k t o :

Návrh žalovaného na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2015, č. j. 3 Ad 6/2010 – 205, **s e z a m í t á .**

O d ů v o d n ě n í :

[1] Nejvyššímu správnímu soudu byla dne 13. 10. 2015 doručena kasační stížnost žalovaného (dále jen „stěžovatel“) proti shora označenému rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2015, č. j. 3 Ad 6/2010 – 205, kterým uvedený soud zrušil rozhodnutí stěžovatele ze dne 15. 3. 2010, č. j. MZDR 5241/2010, ve věci změny výše a podmínek úhrady léčivých přípravků v zásadě terapeuticky zaměnitelných s léčivými přípravky náležejícími do referenční skupiny č. 25/2 – antihypertenziva, inhibitory ACE dlouhodobě působící, p. o.

[2] Stěžovatel uplatňuje v kasační stížnosti důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tzn. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Stěžovatel současně navrhl, aby Nejvyšší správní soud přiznal kasační stížnosti odkladný účinek podle ustanovení § 107 odst. 1 s. ř. s.

[3] V odůvodnění návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti stěžovatel namítal, že závěry městského soudu jsou v rozporu se zákonem č. 48/1997 Sb., což staví správní orgány do neřešitelné situace, neboť nejsou schopny za daného stavu vést předmětné správní řízení a rozhodnout, což narušuje právní jistotu správních orgánů v jejich dalším rozhodování. Soud totiž nevysvětlil, jak má správní orgán zajistit právo pacientů na zajištění plně hrazeného léčivého přípravku v předmětné skupině. Městský soud se totiž nesprávně odmítl zabývat otázkou výběru nejméně nákladného léčivého přípravku v rámci této skupiny, což považuje stěžovatel za zásadní pro další vedení správního řízení.

[4] Žalobci se k návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti vyjádřili podáním ze dne 21. 10. 2015. Vyjádřili přesvědčení, že stěžovatel svůj návrh na přiznání odkladného

účinku odůvodnil skutečnostmi, které vůbec nedokládají splnění zákonných důvodů ve smyslu s. ř. s. Stěžovatel totiž vůbec nedoložil, že by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí pro něj znamenaly nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, ani ji nespecifikoval. Pouhá tvrzení o narušení právní jistoty správních orgánů v jejich dalším rozhodování jsou podle žalobců zcela nedostatečná. Nejvyšší správní soud nadto v obdobných případech, kdy kasační stížnost podává rovněž stěžovatel, odkladný účinek nepřiznává. Žalobci proto navrhovali, aby Nejvyšší správní soud návrh stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti zamítl.

[5] Nejvyšší správní soud po posouzení návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti dospěl k závěru, že podmínky pro jeho přiznání nejsou naplněny. Nejdříve je vhodné připomenout, že podle ustanovení § 73 odst. 2 s. ř. s., jež se použije přiměřeně i na otázku odkladného účinku kasační stížnosti na základě ustanovení § 107 odst. 1 téhož zákona „[s]oud 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.“

[6] Jak uvedli žalobci, Nejvyšší správní soud o návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti rozhodoval již v minulosti v obdobné věci vedené pod sp. zn. 5 Ads 76/2015. Argumentace stěžovatele v projednávané věci přitom nepřináší nic nového, co by Nejvyšší správní soud přimělo změnit názor, který byl obsažen v usnesení ze dne 6. 5. 2015, č. j. 5 Ads 76/2015 – 43. Lze proto i v posuzovaném případě plně odkázat na citované usnesení, v němž zdejší soud konstatoval následující:

[7] *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 nenabratelné újmě.“ V citovaném rozhodnutí rozšířený senát Nejvyššího správního soudu příkladmo uvádí jako relevantní situaci pro udělení odkladného účinku případy vrácení řídicího oprávnění duševně choré osobě, vystavení zbrojního průkazu nebezpečnému recidivistovi, udělení povolení k obchodu s vojenským materiálem zločinnému podnikateli apod.*

[8] *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 přiznávaný 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 správnímu orgánu.*

[9] *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 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*

pokračování

změnit koncepci správního soudnictví. Přiznání odkladného účinku proto musí být vyhrazeno pro ojedinělé případy, které zákonodárce opsal slovy o nepoměrně větší újmě.

[10] 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 následně „obžvutí“ rozhodnutí původního, zrušeného krajským či městským soudem. Tato situace nastává zejména v případech, kdy soud zruší správní rozhodnutí z důvodu chybného posouzení hmotné 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.

[11] 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 brozba 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).

[12] I přes uvedené zobecnující 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.

[13] 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.

[14] 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).

[15] Rovněž nejsou v nynějším případě naplněny shora specifikované podmínky pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti spočívající v „nenabraditelné 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 řídičského oprávnění duševně choré osobě“, „vystavením zbrojního průkazu nebezpečnému recidivistovi“ apod., kteréžto příklady jsou uvedeny v citovaném usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu a byly bojně citovány i v pozdějších rozhodnutích zdejšího soudu.

[16] Pro úplnost lze rovněž poznamenat, že přiznání odkladného účinku kasační stížnosti v nynější věci může mít jen stěžejí 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.

[17] [...] 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 hmotné právních otázek, který je odlišný od právního názoru zastávaného správními orgány v rozhodnutích, která žalobce napadl správní žalobou.

[18] 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 brožit zvýšené riziko vzniku dvou různých či dokonce protichůdných rozhodnutí stěžovatele v týchž věcech, pokud by stěžovatel vydal, 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 brožba nabyla té míry, že by byla naplněna podmínka vzniku kvalifikované újmy ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s.

[19] 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 „zhroutení“ tohoto systému apod., ani výslovně nespecifikuje, že by došlo ke závažnému ohrožení konkrétního veřejného zájmu, který je povinen hájit.

[20] 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.“

[21] 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

pokračování

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 „nenabraditelné 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.).

[22] *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 nespecifikuje. [...]*

[23] *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.*

[24] Nejvyšší správní soud musí konstatovat, že veškeré důvody, pro které se stěžovatel domáhá přiznání odkladného účinku jeho kasační stížnosti, byly judikaturou Nejvyššího správního soudu shledány jako neopodstatněné. Jak vyplývá ze shora uvedené rozsáhlé citace, Nejvyšší správní soud se v usnesení ze dne 6. 5. 2015, č. j. 5 Ads 76/2015 – 43, (na které ostatně navázalo i další usnesení Nejvyššího správního soudu, např. ze dne 16. 6. 2015, č. j. 4 As 124/2015 – 49, a ze dne 2. 9. 2015, č. j. 4 As 181/2015-42), vypořádal se všemi argumenty uplatněnými stěžovatelem v předmětném návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud přitom nevidí důvod, proč by se měl od výše citovaných a podrobně popsanych závěrů v posuzovaném případě odchýlit.

[25] Nadto výše uvedené závěry potvrdil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014 – 58, v němž rovněž dospěl k právnímu závěru, že „brozba existence dvou odlišných správních rozhodnutí v téže věci není sama o sobě důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti (§ 73 a § 107 s. ř. s.).“ I z tohoto usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu je možné přijmout závěr, že přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podané správním orgánem je věcí spíše výjimečnou.

[26] S ohledem na shora uvedené Nejvyšší správní soud návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle ustanovení § 107 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 73 odst. 2 téhož zákona zamítl. Nutno nicméně dodat, že tímto rozhodnutím Nejvyšší správní soud nikterak nepředjímá své budoucí meritorní rozhodnutí v této věci.

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

V Brně dne 2. listopadu 2015

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu