

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **J. L.**, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 18. 8. 2016, č. j. 16 Ad 121/2015 - 37, o návrhu žalované na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti,

t a k t o :

Návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti **se z a m í t á .**

O d ů v o d n ě n í :

Krajský soud v Plzni (dále jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 18. 8. 2016, č. j. 16 Ad 121/2015 - 37, zrušil pro nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalované ze dne 11. 8. 2015, č. j. 570 828 1018/315-MMA, a jemu předcházející rozhodnutí žalované ze dne 21. 4. 2015, č. j. R-21.4.2015-427/570 828 1018. Žalovaná napadeným rozhodnutím změnila předcházející rozhodnutí tak, že rozhodla, že žalobci se pro nesplnění podmínek § 1 nařízení vlády České republiky č. 363/2009 Sb., o stanovení důchodového věku a přepočtu starobních důchodů některých horníků, kteří začali vykonávat své zaměstnání před rokem 1993 (dále jen „nařízení č. 363/2009 Sb.“), zamítá žádost o zvýšení starobního důchodu.

Rozsudek krajského soudu napadla žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížností, v níž zároveň požádala Nejvyšší správní soud, aby jí byl přiznán odkladný účinek.

Návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti stěžovatelka odůvodňuje tím, že přiznáním odkladného účinku má být výjimečně docíleno, aby po dobu soudního přezkumu napadené rozhodnutí nebylo vykonatelné, resp. nezakládalo jiné právní následky (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014 - 58, publ. pod č. 3270/2015 Sb. NSS; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). V určitých věcech je nutné „zmrazit“ stav věcí v době „před“ napadeným rozhodnutím, protože pokud by mělo být vykonáno a následně bylo v rámci soudního přezkumu shledáno nezákonným a zrušeno nebo byla vyslovena jeho nicotnost, vrátit stav věcí by bylo nemožné či neúměrně obtížné. Proto je nutné pozastavit následky rozhodnutí, neboť v opačném případě by soudní přezkum ztratil podstatnou část svého základního smyslu, kterým je nepochybně bránit tomu, aby právní poměry osob byly upraveny či ovlivněny nezákonným rozhodnutím.

V daném případě by výkonem rozsudku krajského soudu došlo k přiznání dávky důchodového pojištění podle nařízení č. 363/2009 Sb. od dosažení věku 55 let a 6 měsíců, včetně poukázání doplatku důchodu. Podle žalované by tak nastala absurdní situace, kdy by podání i nepodání kasační stížnosti mělo fakticky totožný účinek. Pokud by Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek, nedošlo by k přiznání starobního důchodu od 55 let a 6 měsíců věku žalobce, nicméně vyplacení jednotlivých splátek důchodu a doplatku důchodu by již bylo nezvratné. Tuto újmu nelze poměřovat s ohledem na objem státního rozpočtu, neboť z tohoto pohledu by jakákoliv újma byla zanedbatelná. Pro stěžovatelku by tak byla možnost podat kasační stížnost bezpředmětná, což by bylo v rozporu s účelem § 107 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatelka v této souvislosti odkázala na napadený rozsudek, podle kterého z § 1 nařízení č. 363/2009 Sb. nelze v žádném případě vyvodit další podmínku, že nějaké směny musely být pojištěncem odpracovány i v období od 1. 1. 1993 do 31. 12. 2008, a dodává, že novelou nařízení č. 363/2009 Sb., která byla provedena nařízením vlády České republiky č. 69/2015 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 363/2009 Sb., o stanovení důchodového věku a přepočtu starobních důchodů některých horníků, kteří začali vykonávat své zaměstnání před rokem 1993, účinnou od 1. 6. 2015 byla časová hranice 31. 12. 2008 z nařízení č. 363/2009 Sb. úplně vypuštěna, podmínky pro aplikaci tedy byly ještě zmírněny a nařízení tak dopadá na širší okruh pojištěnců. V uvedeném stěžovatelka spatřuje zásadní rozpor se zákonodárcem zamýšleným účelem přijetí nařízení č. 363/2009 Sb., neboť žalobce ukončil zaměstnání v preferované I. AA pracovní kategorii se stálým pracovištěm v podzemí v uranových dolech dne 31. 12. 1992 a tuto pracovní činnost poté již nikdy nevykonával.

Žalobce k návrhu na přiznání odkladného účinku uvedl, že napadený rozsudek krajského soudu považuje za správný a je přesvědčen, že neexistují důvody pro postup navržený žalovanou.

Nejvyšší správní soud věc posoudil následujícím způsobem.

Stěžovatelka, která je správním orgánem, navrhuje přiznání odkladného účinku z toho důvodu, že pokud by Nejvyšší správní soud vyhověl její kasační stížnosti a zrušil napadený rozsudek krajského soudu a zároveň by kasační stížnosti nebyl přiznán odkladný účinek, nebylo by již možné napravit některé důsledky plynoucí z rozhodnutí krajského soudu. Konkrétně by došlo k nezvratnému vyplacení jednotlivých splátek důchodu a doplatku důchodu žalobci. Hypoteticky tedy v dané věci může dojít k situaci, kdy rozhodnutí o kasační stížnosti nebude mít v části již vyplacených dávek *de facto* žádné důsledky, neboť podle § 56 odst. 1 písm. c) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, v relevantním znění (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“), platí, že zjistí-li se, že důchod byl přiznán nebo je vyplácen ve vyšší částce, než v jaké náleží, nebo byl přiznán nebo se vyplácí neprávem, důchod se sníží nebo odejme nebo jeho výplata se zastaví, a to ode dne následujícího po dni, jímž uplynulo období, za které již byl vyplacen. Účinky odejmutí nebo snížení důchodu tak působí pouze *pro futuro*, nikoliv zpětně.

Podle § 107 odst. 1 s. ř. s. kasační stížnost nemá odkladný účinek; Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat, přičemž za tím účelem přiměřeně užije § 73 odst. 2 až 5 s. ř. s. Podle § 73 odst. 2 s. ř. s., ve znění účinném od 1. 1. 2012, je k přiznání odkladného účinku kasační stížnosti třeba, aby výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro stěžovatele nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout

pokračování

jiným osobám, a současně přiznání odkladného účinku nesmí být v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

Kasační stížnost je přitom mimořádným opravným prostředkem, neboť směřuje proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu. K přiznání odkladného účinku, tím spíše, je-li navrhován správním orgánem, by proto mělo docházet pouze ve zcela ojedinělých případech. Návrh stěžovatelky, která 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, publ. pod č. 1255/2007 Sb. NSS, jakkoli se týká ještě předcházející právní úpravy odkladného účinku: „*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 nenahraditelné 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.

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. Postavení žalovaného správního orgánu, jemuž soudní řád správní přiznal legitimaci podat kasační stížnost jako orgánu moci výkonné, spíše 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 otázku odkladného účinku kasační stížnosti (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2009, č. j. 6 Ads 87/2009 - 49, nebo ze dne 30. 6. 2015, č. j. 5 Ads 118/2015 - 18).

Ve světle uvedeného je potom třeba chápat i pojetí újmy, která má hrozit žadateli o přiznání odkladného účinku, jímž je zde správní orgán. K tomu se vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014 - 58, publ. pod č. 3270/2015 Sb. NSS, takto: „*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. Při rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku soud nijak nepředjímá, jaké bude meritorní rozhodnutí ve věci samé. Vyše uvedené neznamená, 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. [...] Na žalovaného musí být z hlediska tvrzené újmy, její intenzity a jejího osvědčení kladeny stejné nároky jako na žalobce. Újmou žalovaného proto nebude ohrožení jakéhokoliv 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. Ohrožení veřejného zájmu nemůže zpravidla představovat ani přiznání a vyplacení určité částky důchodu. Náklady důchodového pojištění jsou součástí nákladů státního rozpočtu; s ohledem na jeho rozsah a obsah je i případné vyplacení neprávem přiznané dávky újmu spíše zanedbatelnou (pozn. NSS - zvýraznění provedeno zdejším soudem).*“

Z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu plyne, že přiznání a vyplacení určité částky důchodu (doplatku důchodu) zásadně nepředstavuje újmu takové intenzity, která by odůvodňovala přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Užití výrazu „zpravidla“ předznamenává, že nelze vyloučit existenci odchylek; ty však mohou mít podobu jen zcela výjimečných a ojedinělých situací. Jinými slovy by k tvrzené újmě v podobě nezvratného vyplacení důchodu a s tím spojeného rizika, že rozhodnutí o kasační stížnosti nebude mít v části již vyplacených dávek *de facto* žádné důsledky [§ 56 odst. 1 písm. c) zákona o důchodovém pojištění], musela přistoupit ještě další, výjimečná a závažná okolnost, na jejímž základě by soud dospěl k závěru, že zde existuje potenciální ohrožení veřejného zájmu v míře opodstatňující přiznání odkladného účinku.

V nyní projednávané věci však stěžovatelka netvrdila ani neosvědčila, že by vedle nezvratného vyplacení jednotlivých splátek důchodu a doplatku důchodu existovala další výjimečná okolnost ve výše uvedeném smyslu, jejíž intenzita by Nejvyšší správní soud mohla vést k závěru o splnění podmínek pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

Stěžovatelce lze dát částečně za pravdu v tom, že nepřiznáním odkladného účinku může být do určité míry limitována náprava nezákonného rozhodnutí krajského soudu. Případné rozhodnutí o zrušení rozhodnutí krajského soudu totiž ve svém důsledku skutečně může působit pouze *pro futuro*. To však samo o sobě nemůže být ve světle výše uvedených argumentů důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Jakkoliv zákon připouští, aby byl odkladný účinek přiznán i na návrh žalovaného, je třeba mít na paměti, jak plyne z § 73 odst. 2 s. ř. s. (konkrétně ze slovního spojení „na návrh žalobce“), že možnost přiznat odkladný účinek je spjata především s osobou, která se domáhá ochrany svých veřejných subjektivních práv v postavení žalobce proti správnímu orgánu v postavení žalovaného. Přiznání odkladného účinku na návrh stěžovatele, který je jako správní orgán v postavení žalovaného, bude tedy připadat v úvahu pouze ve výjimečných případech.

Dále nutno zdůraznit, že sama kasační stížnost je opravným prostředkem mimořádným, 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 účastníků a stability právních vztahů opírajících se o pravomocná rozhodnutí soudů. Pokud by zákonodárce zamýšlel připustit, že správní orgány nemusejí být vázány pravomocnými rozhodnutími krajských soudů, kterými se ruší jejich správní akty, zajisté by zvolil jinou koncepci správního soudnictví a pro určité typy rozhodnutí by vyloučil právní moc, resp. vykonatelnost rozhodnutí krajských soudů. Přiznání odkladného účinku proto musí být vyhrazeno pro ojedinělé případy, které zákonodárce opsal slovy o nepoměrně větší újmě (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2015, č. j. 5 Ads 118/2015 - 18).

Přestože nepřiznání odkladného účinku řízení o kasační stížnosti žalované může v projednávané věci vést k tomu, že z hlediska již vyplaceného důchodu může mít rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti *de facto* částečně jen akademické účinky, nejedná se bez dalšího o natolik závažný důsledek okamžitého výkonu soudního rozhodnutí, jenž by byl nepoměrně větší újmu ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s. Podstatné je, že přezkum rozhodnutí krajského soudu na základě kasační stížnosti jako mimořádného opravného prostředku je způsobilý napravit nezákonnost, resp. jiné vady rozhodnutí soudu. Nadto by měl závazný právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem ve věci samé *pro futuro* zajistit jednotu a zákonnost rozhodování ve správním soudnictví, což činí ve smyslu § 12 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud právě tím, že rozhoduje o kasačních stížnostech proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů.

pokračování

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud zamítl návrh stěžovatelky na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Závěrem Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že z usnesení o zamítnutí návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nelze předjímat 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 13. října 2016

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu