

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců Mgr. Lenky Krupičkové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobkyně: **Ing. S. Š.**, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 17. 10. 2019, č. j. 18 Ad 23/2019 - 15,

t a k t o :

Kasační stížnosti **se nepřiznává** odkladný účinek.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Rozhodnutím ze dne 29. 4. 2019, č. j. X, změnila žalovaná k námitkám žalobkyně své rozhodnutí ze dne 23. 11. 2018, č. j. X, tak, že přiznala žalobkyni od 30. 8. 2018 starobní důchod podle § 29 odst. 1 písm. j) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o důchodovém pojištění“) a s přihlédnutím k článkům 6 a 52 odst. 1 písm. b) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004, ve výši 8 662 Kč měsíčně. Současně rozhodla, že od ledna 2019 náleží žalobkyni starobní důchod ve výši 9 326 Kč měsíčně. Žalovaná přitom nevyhověla námitce žalobkyně, aby byla do doby pojištění započtena doba studia v Litvě (na střední škole v době od 1. 9. 1970 do 15. 6. 1974 a na vysoké škole v době od 1. 9. 1974 do 13. 6. 1979).

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalované žalobu u Krajského soudu v Ostravě (dále též „krajský soud“), který v záhlaví uvedeném rozsudkem zrušil rozhodnutí žalované. Rozsudek krajského soudu, stejně jako zde uváděná judikatura Nejvyššího správního soudu, je dostupný na <http://www.nssoud.cz> a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

[3] Dne 12. 11. 2019 podala žalovaná (dále též „stěžovatelka“) proti uvedenému rozsudku krajského soudu kasační stížnost, jejíž součástí byl návrh na přiznání odkladného účinku. Návrh na přiznání odkladného účinku odůvodňuje tak, že předmětem řízení je zhodnocení „nové“ náhradní doby pojištění, tedy i případné zpětné doplacení starobního důchodu. Stěžovatelce tak hrozí výrazně větší újma než žalobkyni. Žalobkyni vznikne újma jen stěží (pobírá důchod ve stanovené výši), zatímco stěžovatelka o prostředky vyplacené žalobkyni i v případě úspěchu ve věci nenávratně přijde s ohledem na § 118a odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního pojištění (dále též „zákon o provádění sociálního pojištění“). To by významně oslabilo význam řízení o kasační stížnosti. Tento důsledek by byl v rozporu s veřejným zájmem. Pro podporu svého návrhu stěžovatelka odkázala na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2019, č. j. 2 Ads 411/2018 - 27, a ze dne 7. 11. 2018, č. j. 3 Ads 108/2018 - 19.

[4] Žalobkyně navrhla zamítnout návrh stěžovatelky na přiznání odkladného účinku.

[5] Podle § 107 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“) nemá kasační stížnost odkladný účinek. Soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat; § 73 odst. 2 až 5 se užíje přiměřeně. Podle § 73 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 107 s. ř. s. lze přiznat odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro stěžovatele nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

[6] Z citovaných ustanovení vyplývá, že má-li být zdejším soudem přiznán kasační stížnosti odkladný účinek, je třeba, aby vedle podmínky formální, tj. samotného uplatnění návrhu na jeho přiznání, byly současně splněny též tři předpoklady materiální: 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.

[7] Je nutné zdůraznit, že sama kasační stížnost je opravným prostředkem mimořádným, 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, 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.

[8] 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 odkladný účinek 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).

[9] Návrh stěžovatelky, která je správním orgánem, je tak 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 ke 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 přiznání odkladného účinku případy vrácení řidičského oprávnění duševně choré osobě, vystavení zbrojního průkazu nebezpečnému recidivistovi či udělení povolení k obchodu s vojenským materiálem zločinnému podniku.

[10] 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*

pokračování

zákonosti 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. Výše 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 obroženi 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 obroženi 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. Obroženi 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 újmou spíše zanedbatelnou.“

[11] 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 nevratnému vyplacení jednotlivých splátek důchodu a doplatku důchodu žalobkyni. 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 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 vyplácen. Účinky odejmutí nebo snížení důchodu tak působí pouze *pro futuro*, nikoliv zpětně. Současně dle § 118a odst. 1 zákona o provádění sociálního zabezpečení platí, že plátce důchodu má vůči příjemci důchodu nárok na vrácení, popřípadě náhradu nesprávně vyplacené částky jen tehdy, byl-li důchod vyplácen neprávem nebo ve vyšší částce, než náležel, protože příjemce důchodu nesplnil některou jemu uloženou povinnost, přijal důchod nebo jeho část, ačkoliv musel z okolností předpokládat, že byl vyplácen neprávem nebo ve vyšší částce, než náležel, nebo vědomě jinak způsobil, že důchod nebo jeho část byl vyplácen neprávem nebo ve vyšší částce, než náležel.

[12] Z citovaného usnesení rozšířeného senátu č. j. 10 Ads 99/2014 - 58 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, 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 ve spojení s § 118a odst. 1 zákona o provádění sociálního zabezpečení], by 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.

[13] V 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. Stěžovatelka přitom ani nevyčíslila újmu, která jí hrozí v případě nepřiznání odkladného účinku, což vzhledem k povaze tvrzené újmy (nenávratná ztráta vyplacených prostředků ze státního rozpočtu) nedává zdejšímu soudu

možnost relevantně posoudit závažnost újmy hrozící stěžovatelce, a poměřit ji s újmou hrozící žalobkyni.

[14] Stěžovatelce lze dát částečně za pravdu v tom, že nepřiznáním odkladného účinku může být do určité míry limitována náprava eventuálně 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.

[15] 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 újmou 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.

[16] Stěžovatelka na podporu svého návrhu na přiznání odkladného účinku odkázala na usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Ads 411/2018 - 27 a č. j. 3 Ads 108/2018 - 19. Uvedenými rozhodnutími však bylo řešeno toliko zpětné proplacení doplatku, které by nemělo následky *pro futuro*. Předmětem právě projednávané věci je však nové zhodnocení náhradní doby pojištění. Výsledek tohoto zhodnocení může mít jednak účinky ve vztahu k minulosti, tedy na případné doplacení starobního důchodu, ale zároveň i účinky do budoucna, tedy změnu výše přiznaného starobního důchodu. Judikatura uvedená stěžovatelkou je tak pro daný případ nepřiléhavá. Lze naopak odkázat na rozhodnutí, kdy Nejvyšší správní soud za okolností obdobných posuzované věci odkladný účinek kasační stížnosti nepřiznal (viz např. usnesení ze dne 13. 10. 2016, č. j. 5 Ads 223/2016 - 12, ze dne 15. 11. 2016, č. j. 6 Ads 260/2016 - 22, či ze dne 21. 2. 2018, č. j. 1 Ads 24/2018 - 29).

[17] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud zamítl návrh stěžovatelky na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. 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).

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

V Brně dne 5. prosince 2019

Mgr. David Hipšr
předseda senátu