

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **JUDr. O. Ř., Ph.D.**, zastoupen JUDr. Zbyňkem Jirouškem, advokátem se sídlem Táborská 65/29, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 16, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 11. 2019, č. j. 5 A 186/2018 - 38, o návrhu na přiznání odkladného účinku,

t a k t o :

Kasační stížnosti **se přiznává** odkladný účinek.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) ve věci žaloby na ochranu proti nečinnosti. Stěžovatel v kasační stížnosti mimo jiné navrhuje předložení věci k posouzení rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu a současně žádá o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[2] Stěžovatel se domnívá, že v projednávaném případě jsou v plném rozsahu naplněny podmínky, za kterých Nejvyšší správní soud přiznal kasační stížnosti odkladný účinek v usnesení č. j. 8 Ans 3/2013 – 47, vydaném v co do významu srovnatelné věci týkající se odborných justičních zkoušek. Těmito podmínkami jsou zpochybnění pravomoci stěžovatele vydat rozhodnutí dle napadeného rozsudku a zároveň skutečnost, že nevydání předmětného rozhodnutí nikterak nebrání žalobci vykonat opakovanou zvláštní zkoušku. Prodleva při případném vydání rozhodnutí dle napadeného rozsudku v důsledku přiznání odkladného účinku kasační stížnosti proto nezpůsobí žalobci ani jiným osobám žádnou újmu. Způsobení újmy žalobce v předešlém řízení ostatně ani netvrdil. Zároveň platí, že uchazeč je obecně oprávněn napadnout průběh zvláštní zkoušky zásahovou žalobou.

[3] Stěžovateli naopak v důsledku vykonání napadeného rozsudku újma (byť ne v pravém slova smyslu) vzniknout může. Vydáním rozhodnutí v souladu s napadeným rozsudkem bude totiž zavedena správní praxe, kterou bude stěžovatel nucen aplikovat i na ostatní obdobné případy, tedy eventuálně až na stovky zkoušených osob ročně. Jak přitom vyplývá z argumentace stěžovatele výše, postup spočívající v systematickém vydávání deklaratorních rozhodnutí s sebou nese vedle zásadní míry nejistoty ohledně jejich autora, obsahu a existence pravomoci rovněž nezanedbatelné personální a administrativní náklady. Zároveň platí, že pokud stěžovatel v návaznosti na napadený rozsudek vydá deklaratorní rozhodnutí, bude žalobce oprávněn u stěžovatele uplatňovat náhradu za průtahy vzniklé nesprávným úředním postupem v režimu

zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů. Stěžovatel je však přesvědčen, že k žádnému nesprávnému úřednímu postupu nedošlo, a úspěch kasační stížnosti je způsobitelný toto jeho stanovisko potvrdit. V případě, že stěžovatel v souladu s napadeným rozsudkem vydá správní rozhodnutí a Nejvyšší správní soud následně shledá kasační stížnost důvodnou, naopak hrozí, že stěžovatel bude podle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci odpovídat za škodu za v mezidobí nezákonně vydaná deklaratorní rozhodnutí, a to jak žalobci, tak jejich případným dalším adresátům.

[4] Stěžovatel je rovněž přesvědčen, že přiznání odkladného účinku kasační stížnosti neodporuje veřejnému zájmu. Podle názoru stěžovatele je naopak v souladu s veřejným zájmem a v souladu se zásadou enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí, aby stěžovatel nevydával správní rozhodnutí, k jehož vydání není oprávněn, a to tím spíše, že vydáním takového rozhodnutí by byla rovněž založena nezákonná správní praxe.

[5] Žalobce ve vyjádření k návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku uvedl, že pro něj nejsou splněny zákonné podmínky. Je tomu tak proto, že pro správní orgán není a nemůže být žádnou újmu vydání správního rozhodnutí, to totiž patří mezi standardní činnosti správních orgánů a tato činnost jim sama o sobě žádnou újmu způsobit nemůže. K tomu žalobce odkazuje na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2006, sp. zn. 6 Ans 1/2006.

[6] Nezákonná nečinnost stěžovatele, která by byla jen prodloužena přiznáním odkladného účinku podané kasační stížnosti, naopak představuje významnou újmu pro žalobce, když mu znemožňuje výkon funkce insolvenčního správce ekonomicky relevantních subjektů. Žalobce připomíná, že 20. 12. 2019 uplynuly od jím konané zvláštní zkoušky již dva roky, ve kterých se od stěžovatele nedočkal žádné (zákonné) aktivity.

[7] Přiznání odkladného účinku podané kasační stížnosti by dle žalobce bylo rovněž v rozporu s důležitým veřejným zájmem, kterým je vázanost stěžovatele právními předpisy, které upravují (zvláštní) zkoušky insolvenčních správců. Konkrétně jde o vázanost vyhláškou č. 312/2007 Sb., o obsahu a dalších náležitostech zkoušek insolvenčních správců. Dle mínění žalobce je neudržitelné, aby žalovaný i nadále (při zkouškách jiných uchazečů) nerespektoval právní řád (konkrétně § 7a odst. 3 předmětné vyhlášky) a bez toho, aby vydal jakékoliv správní rozhodnutí, toliko v neformálních dopisech zasílal „neúspěšným“ uchazečům sdělení v tom smyslu, že většinové hlasování vlastně není většinové a znění „nějaké vyhlášky“ (*de facto*) nepokládá za relevantní. Žalobce zdůrazňuje, že městský soud nenařídil stěžovateli vydat negativní rozhodnutí o výsledku zvláštní zkoušky žalobce, ale umožnil mu napravit jeho *prima facie* patrnou svévoli spočívající v nerespektování právního předpisu a překrucování příslušného protokolu o hlasování členů zkušební komise (a tedy vydat osvědčení o úspěšném vykonání zvláštní zkoušky). Žalobce vzhledem k uvedenému navrhuje nepřiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[8] Podle § 107 s. ř. s. nemá kasační stížnost odkladný účinek. Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat, přitom se užije přiměřeně § 73 odst. 2 s. ř. s., podle kterého lze přiznat odkladný účinek žalobě, 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.

[9] Je třeba zdůraznit, že přiznání odkladného účinku kasační stížnosti je mimořádným institutem, kterým Nejvyšší správní soud prolamuje před vlastním rozhodnutím ve věci

pokračování

samé právní účinky pravomocného rozhodnutí městského soudu, na které je třeba hledět jako na zákonné a věcně správné, dokud není případně jako celek zákonným postupem zrušeno. Přiznání odkladného účinku proto musí být vyhrazeno pro ojedinělé případy, které zákonodárce vyjádřil v § 73 odst. 2 s. ř. s.

[10] Není přitom vyloučeno, aby byl odkladný účinek kasační stížnosti přiznán i v situaci, kdy se v procesním postavení stěžovatele ocitá žalovaný správní orgán. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014 – 58 (bod 22), konstatoval, že „[v] určitých výjimečných situacích, jejichž materiální podmínky definuje soudní řád správní právě v ustanovení § 73 odst. 2 in fine s. ř. s., je nutno „zmrazit“ stav věci v době „před“ napadeným rozhodnutím, protože pokud by mělo být vykonáno a následně bylo v rámci soudního přezkumu shledáno nezákonným a zrušeno či byla vyslovena jeho nicotnost, vrátit stav věci do podoby „před“ tímto nezákonným či nicotným rozhodnutím by bylo nemožné nebo neúměrně obtížné. Proto je nutné v těchto situacích po dobu trvání přezkumného soudního řízení výkon či případně jiné právní následky napadeného rozhodnutí pozastavit, protože v opačném případě by samotné přezkumné řízení soudní ztratilo podstatnou část svého základního smyslu, jímž je nepochybně bránit tomu, aby právní poměry osob byly upraveny či ovlivněny nezákonnými rozhodnutími.“ Byť tedy obecně nelze ustoupit z presumpce správnosti pravomocného napadeného rozsudku, musí Nejvyšší správní soud při posuzování návrhu na přiznání odkladného účinku obecně připustit, aniž by to v konkrétní věci bez jejího věcného posouzení jakkoli předjímal, jako jedno z možných vyústění řízení o kasační stížnosti, že kasační stížnost bude shledána důvodnou. Právě tato úvaha je i v nynější věci pro výsledek rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti určující. Nejvyšší správní soud shledal argument možného nastolení nezákonné správní praxe pro posouzení žádosti stěžovatele relevantní.

[11] Nejvyšší správní soud v tomto ohledu připomíná, že smyslem institutu přiznání odkladného účinku kasační stížnosti není předběžné posouzení důvodnosti kasační stížnosti ani hodnocení skutkových či právních otázek majících přímou souvislost s meritem věci. Nejvyšší správní soud se v této rovině zabývá pouze důvodností návrhu na přiznání odkladného účinku.

[12] Nejvyšší správní soud na základě stěžovatelovy argumentace dospěl k závěru, že zde existují závažné důvody domnívat se, že pokud by byla kasační stížnost shledána důvodnou, mohlo by při nedostatku odkladného účinku kasační stížnosti dojít k takovému jednání žalobce (uplatnění náhrady újmy za průtahy vzniklé nesprávným úředním postupem), které by vylučovalo nastolení stavu obdobného stavu v průběhu řízení před městským soudem.

[13] Pokud žalobce ve svém vyjádření oponoval návrhu na přiznání odkladného účinku argumentem, že stěžovateli nemůže fakticky vzniknout jakákoli újma, odkazuje Nejvyšší správní soud opětovně na usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014 – 58, z něhož se podává, že „[z]atímco 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 nepředjímal, jaké bude meritorní rozhodnutí ve věci samé.“ Z toho plyne, že stěžovateli samotnému nemusí vzniknout jakákoli újma. Stěžovatel své procesní postavení v řízení o kasační stížnosti nemůže spojovat s ochranou jakýchkoli svých subjektivních veřejných práv, neboť sám vystupuje v pozici orgánu veřejné moci, kteroužto je nadán za účelem prosazování a hájení veřejného zájmu. Nejvyšší správní soud podotýká, že podle § 107 s. ř. s. se použije při rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ustanovení § 73 odst. 2 téhož zákona přiměřeně, což znamená, že je třeba výklad posléze uvedeného zákonného ustanovení přizpůsobit specifikům řízení o kasační stížnosti, mezi která patří právě zmíněná

imanentní distinkce mezi povahou hmotněprávních zájmů účastníka správního řízení na straně jedné a žalovaného správního orgánu na straně druhé. Pokud tedy stěžovatel odůvodnil svůj návrh s ohledem na možný dopad řešení právní otázky na celý systém profesních zkoušek právnických povolání a rozpory v judikatuře správních soudů, nepoukazoval tím na okolnost irelevantní.

[14] S ohledem na výše uvedené je patrný silný veřejný zájem (který ve svém návrhu ostatně zmiňuje i stěžovatel) na tom, zda bude aprobeována správní praxe spočívající ve vydávání deklaratorních rozhodnutí o negativním výsledku zvláštní zkoušky insolvenčního správce, přičemž po čas přezkumu správnosti rozřešení této otázky v řízení o kasační stížnosti je s ohledem na výše identifikovaný veřejný zájem záhodno sistovat účinky napadeného rozsudku.

[15] Nejvyšší správní soud přihlédl ke skutečnosti, že nevydání předmětného rozhodnutí současně nikterak nebrání žalobci vykonat opakovanou zvláštní zkoušku. Prodleva při vydání rozhodnutí v důsledku přiznání odkladného účinku proto nezpůsobí žalobci nepoměrnou újmu. Navíc soud projednává a rozhoduje kasační stížnosti ve věci žaloby proti nečinnosti správního orgánu přednostně, o kasační stížnosti stěžovatele proto bude věcně rozhodnuto v nejkratší možné lhůtě. Nejvyšší správní soud ostatně podotýká, že případná újma, která by žalobci mohla vzniknout v souvislosti s další prodlevou vydání předmětného rozhodnutí, byla-li by kasační stížnost shledána nedůvodnou, by byla kvantifikovatelná a žalobci též nahraditelná s ohledem na zákonnou úpravu odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Nejvyšší správní soud neshledal ani žádný jiný důležitý veřejný zájem, který by mohl být dotčen přiznáním odkladného účinku.

[16] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedených důvodů v zákonem stanovené lhůtě posoudil návrh stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti a dospěl k závěru, že návrh je důvodný, čemuž odpovídá i výrok tohoto usnesení.

[17] Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné zdůraznit, že rozhodnutí o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti je pouze dočasné povahy a nijak nepředjímá rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 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 9. ledna 2020

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu