

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce **Ing. P. K.**, zastoupeného JUDr. Marií Škardovou, advokátkou se sídlem Praha 4, U háje 1550/11, proti žalovanému **Státnímu tajemníkovi v Ministerstvu práce a sociálních věcí**, se sídlem Praha 2, Na Poříčnickém právu 1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 6. 2021, 5 Ad 13/2018-39,

t a k t o :

Návrh žalovaného na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti **s e z a m í t á .**

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) se kasační stížností domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku, kterým městský soud zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 4. 2018, č. j. MPSV-2018/23683-332/2, a ze dne 2. 5. 2018, č. j. MPSV-2018/44025-332/1, a věci mu vrátil k dalšímu řízení. Rozhodnutím ze dne 20. 4. 2018 žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí generální ředitelky Úřadu práce České republiky ze dne 2. 1. 2018 o zařazení žalobce mimo výkon služby a ze dne 24. 1. 2018 o odvolání žalobce ze služebního místa představeného. Rozhodnutím ze dne 2. 5. 2018 žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí generální ředitelky Úřadu práce České republiky ze dne 1. 2. 2018 o převedení žalobce na jiné služební místo.

[2] Podáním ze dne 5. 8. 2021 stěžovatel navrhl, aby byl kasační stížnosti přiznán odkladný účinek podle § 107 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Tento návrh odůvodnil tím, že s pokračováním v řízení v souladu se závazným právním názorem městského soudu je spojeno vypořádání platových nároků žalobce. V důsledku zařazení mimo výkon služby byl žalobci snížen plat. Pokud by bylo zrušeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně o zařazení mimo výkon služby, žalobce by měl nárok na vyplacení vzniklého rozdílu. Stěžovatel současně uvádí, že by žalobci mohly vzniknout i další platové nároky v souvislosti se zrušením rozhodnutí o odvolání žalobce z místa představeného a se zrušením rozhodnutí o jeho převedení na jiné služební místo.

[3] Stěžovatel se domnívá, že pokud by o daných platových nárocích rozhodl a vyplatil je, navzdory případnému úspěchu v řízení o kasační stížnosti by vyplacené částky nemohl po žalobci vymáhat zpět. Tento náhled opírá o ustanovení § 331 zákoníku práce. Stěžovatel je přesvědčen, že žalobce by měl na základě rozsudku městského soudu důvod se oprávněně domnívat, že mu vyplacené částky právem náleží. Potenciální újma, spočívající v nemožnosti vymoci zpět neprávem vyplacené platové nároky, je nepoměrně větší, než újma žalobce

spočívající v délce řízení, v němž je rozhodováno o jeho služebním poměru. Přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti současně podle stěžovatele nebude ohrožen žádný důležitý veřejný zájem.

[4] Žalobce s přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti nesouhlasí. Uvádí, že mu žalobou napadenými rozhodnutími vznikla morální, pracovní a finanční škoda, která se bude dále navyšovat, pokud Nejvyšší správní soud návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti vyhoví. Žalobce nesouhlasí s náhledem stěžovatele, že by s ohledem na § 331 zákoníku práce nemohl vyplacené platové nároky případně vymoci zpět. Odkazuje na judikaturu Nejvyššího soudu k uvedenému ustanovení (rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 24. 6. 2003, sp. zn. 21 Cdo 304/2003, ze dne 20. 12. 2012, sp. zn. 21 Cdo 3693/2011, a ze dne 17. 12. 2015, sp. zn. 21 Cdo 839/2015), v níž je vyjádřen právní názor, podle něhož si zaměstnanec musí být vědom nebo alespoň z okolností musí předpokládat, že mu nenáleží náhrada mzdy a že ji bude muset zaměstnavateli vrátit, jestliže bude později, po jejím vyplacení, definitivně rozhodnuto, že je rozvázání pracovního poměru platné.

[5] Nejvyšší správní soud úvodem předesílá, že institut odkladného účinku má zcela mimořádnou povahu. Kasační stížnost proti rozhodnutí soudu ve správním soudnictví není řádným opravným prostředkem, u něž by bylo možno odkladný účinek bez dalšího očekávat. Přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti Nejvyšší správní soud prolamuje před vlastním rozhodnutím ve věci samé právní účinky pravomocného rozhodnutí krajského soudu, na které je třeba hledět jako na zákonné a věcně správné, dokud není 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.

[6] Podle § 73 odst. 2 s. ř. s. platí, že *soud 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* (toto ustanovení se užije přiměřeně v řízení o kasační stížnosti – viz § 107 odst. 1 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud při rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku tedy reflektuje na jedné straně hledisko *veřejného zájmu*, při současném porovnání *újmy stěžovatele* (nebude-li odkladný účinek přiznán), s možnou *újmou, která by mohla vzniknout jiným osobám* (bude-li odkladný účinek přiznán), jako hledisko druhé. K přiznání odkladného účinku může tedy kasační soud přistoupit teprve poté, osvědčí-li stěžovatel, že jeho újma, jako důsledek nepřiznání odkladného účinku kasační stížnosti, by byla nepoměrně větší oproti případné újmě jiné osoby, bylo-li by takovému návrhu vyhověno, a současně teprve poté, co vyloučí kolizi odkladného účinku s důležitým veřejným zájmem.

[7] Výjimečnost institutu odkladného účinku vyzdvihl rovněž rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014-58, publikovaném pod č. 3270/2015 Sb. NSS. Přiznat odkladný účinek kasační stížnosti lze pouze výjimečně, pokud újma, která žadateli hrozí, není vzhledem k jeho poměrům bagatelní, nýbrž významná a jejíž vznik je v příčinné souvislosti s výkonem či jiným právním následkem plynoucím z rozhodnutí krajského soudu. Zatímco újma žalobce bude zpravidla spočívat v ohrožení jeho subjektivních práv, žalovaný správní orgán žádná subjektivní práva nemá, a proto nemůže mít práva, která by mohla být výkonem napadeného rozsudku či jeho jinými následky ohrožena. Případy, ve kterých bude možné návrhu žalovaného na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti vyhovět, proto budou podle rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu spíše *výjimečné* a odůvodní je hrozba tak *intenzivní újmy* žalovaného, že následek, jehož se žalovaný v souvislosti s napadeným rozsudkem krajského soudu obává, by zásadním zásahem skutečně ohrozil důležitý veřejný zájem. Nepůjde tedy o ohrožení jakéhokoliv veřejného zájmu v širším slova smyslu, tj. například zájmu na obecném výběru daní nebo na procesně hladkém průběhu

pokračování

řízení. Ohrožení veřejného zájmu podle rozšířeného senátu zpravidla nebude představovat kupříkladu ani přiznání a vyplacení určité částky důchodu.

[8] Jako příklad újmy na straně žalovaného, odůvodňující přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, pak rozšířený senát Nejvyššího správního soudu uvedl ohrožení důležitého veřejného zájmu na ochraně vzácné kulturní památky v situaci, kdy krajský soud zruší rozhodnutí stavebního úřadu, kterým stavební úřad zakázal majiteli stavby, jež je vzácnou kulturní památkou, práci na této stavbě. Za ohrožení důležitého veřejného zájmu pak lze rovněž považovat i případy, na které rozšířený senát Nejvyššího správního soudu poukázal v usnesení ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006 – 49, publ. pod č. 1255/2007 Sb. NSS: vrácení řidičského oprávnění duševně choré osobě, vystavení zbrojního průkazu nebezpečnému recidivistovi, udělení povolení k obchodu s vojenským materiálem zločinnému podniku, apod.

[9] Z uvedených kritérií vyplývá, že k přiznání odkladného účinku kasační stížnosti žalovaného nestačí, aby újma, která žalovanému správnímu orgánu v souvislosti s výkonem napadeného rozsudku hrozí, byla větší než újma, která přiznáním odkladného účinku hrozí jiným osobám. Prolomení právních účinků pravomocného soudního rozhodnutí vyžaduje, aby tato újma byla vzhledem k poměrům žalovaného závažná a natolik intenzivní, že reálně hrozí, že nedojde-li k sistaci účinků napadeného rozsudku ještě před rozhodnutím o kasační stížnosti, dojde navzdory případné pozdější kasaci k významným nenapravitelným ztrátám. Stěžovatel, který přiznání odkladného účinku navrhuje, je proto povinen reálně hrozící závažnou újmu nejen tvrdit, ale také osvědčit (srov. například usnesení tohoto soudu ze dne 29. 2. 2012, č. j. 1 As 27/2012 – 32).

[10] V posuzované věci stěžovatel dovozuje, že pokračování ve správním řízení v souladu se závazným právním názorem městského soudu, bude mít nenapravitelné dopady na státní rozpočet. Tvrdí totiž, že postup souladný s právním názorem městského soudu povede k tomu, že žalobci bude třeba doplatit částky, o které byl snížen jeho plat v důsledku zařazení mimo výkon služby. Současně stěžovatel bez jakéhokoliv bližšího vysvětlení uvádí, že žalobci „mohou“ vzniknout i další platové nároky, dojde-li ke zrušení rozhodnutí o odvolání žalobce ze služebního místa představeného a ke zrušení rozhodnutí, jímž byl žalobce převeden na jiné služební místo. Je přesvědčen, že takto způsobená újma je nenapravitelná, neboť po žalobci případně již nebude moci požadovat jednou vyplacené peněžní částky zpět.

[11] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stěžovatel existenci újmy požadované intenzity neosvědčil, a to ze dvou důvodů.

[12] Zaprvé, stěžovatel relevantně netvrdil a neodůvodnil svůj závěr, že by důsledkem postupu souladného se závazným právním názorem městského soudu skutečně byl vznik právní povinnosti uhradit žalobci peněžní částku, o kterou byl jeho plat snížen, ať již v důsledku zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů, případně v důsledku odvolání ze služebního místa představeného a převedení na jiné služební místo. Nejvyšší správní soud neopomenul, že podle § 62 odst. 2 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, platí, že ode dne zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů činí plat státního zaměstnance 80 % měsíčního platu. V nynější věci však stěžovatel tvrdí, že doplacení vzniklého platového rozdílu by žalobci náleželo „*v případě zrušení rozhodnutí prvostupňového služebního orgánu, jímž byl zařazen mimo výkon služby*“ (důraz doplněn NSS). Městský soud však uvedené rozhodnutí nezrušil. Současně ani stěžovatele svým závazným právním názorem nezavázal k takovému postupu v dalším řízení, v jehož důsledku by fakticky nemohl učinit jinak, než vyhovět odvolání žalobce a rozhodnutí o jeho zařazení mimo výkon služby sám zrušit.

[13] Městský soud v napadeném rozsudku vymezil, že předmětem sporu je, zda byla generální ředitelka Úřadu práce České republiky oprávněna vyhlásit výběrové řízení na volné místo představeného, o které stěžovatel projevil zájem. Městský soud vymezil podmínky (objektivní skutečnosti), za kterých by podle jeho názoru bylo třeba výběrové řízení vyhlásit. Dospěl přitom k závěru, že součástí předloženého správního spisu nejsou podklady, které by umožňovaly posoudit, zda jsou v nynější věci příslušné podmínky splněny či nikoliv. Obě žalobou napadená rozhodnutí proto zrušil podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť nemají oporu ve spisovém materiálu. Současně žalovaného zavázal, „*aby doplnil spisový materiál tak, aby z něho jednoznačně vyplývala nezbytnost konání výběrového řízení*“ (viz zejména odst. 32 napadeného rozsudku). Městský soud se tak dosud věcně nevyjádřil k otázce, zda služební orgány postupovaly v souladu se zákonem, pokud žalobce z organizačních důvodů zařadily mimo výkon služby, v důsledku čehož mu byl vyplácen snížený plat.

[14] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že nikterak nepředjímá, zda je uvedený náhled městského soudu správný. Z podané rekapitulace závazného právního názoru městského soudu však vyplývá, že nelze přisvědčit tvrzení stěžovatele, že by bylo s „*pokračováním v řízení v souladu se závazným právním názorem městského soudu [...] spojeno vypořádání platových nároků žalobce*.“ Městský soud stěžovatele zavázal pouze k tomu, aby doplnil správní spis o některé podklady, nikoliv k tomu, aby v dalším řízení rozhodl ve prospěch žalobce. Za tohoto stavu věci je stěžovatelem tvrzená konsekvence, spočívající ve vzniku povinnosti vyplatit žalobci určité peněžní částky, pouze hypotetická.

[15] Zadruhé, i pokud by stěžovatel dospěl k závěru, že městským soudem požadované podklady do správního spisu není objektivně schopen doplnit, a tedy že není s to prokázat naplnění městským soudem vymezených podmínek, za nichž mělo být vyhlášeno výběrové řízení na volného místo představeného, a že mu v důsledku toho nezbývá, než odvolání žalobce proti rozhodnutí o jeho zařazení mimo výkon služby vyhovět, Nejvyšší správní soud souhlasí se žalobcem, že tvrzený důsledek v podobě nemožnosti vymáhat zpět jednou doplacený rozdíl v platu, nemá právní oporu.

[16] Stěžovatel svůj náhled opírá o znění ustanovení § 331 zákoníku práce, podle něhož platí, že *vrácení neprávem vyplacených částek může zaměstnavatel na zaměstnanci požadovat, jen jestliže zaměstnanec věděl nebo musel z okolností předpokládat, že jde o částky nesprávně určené nebo omylem vyplacené, a to do 3 let ode dne jejich výplaty*. Argumentuje, že pokud budou na základě rozsudku městského soudu žalobci doplacený částky odpovídající jeho platovým nárokům, nebude je možné od žalobce vymáhat zpět, neboť žalobce se bude oprávněně domnívat, že se nejedná o *částky nesprávně určené nebo omylem vyplacené*. Naopak, žalobce bude v dobré víře, že mu vyplacené částky právem náleží.

[17] Tento náhled je však mylný. Nejvyšší správní soud souhlasí se žalobcem, že k podmínkám pro vrácení neprávem vyplacených částek odpovídajících mzdovým (platovým) nárokům podle § 331 zákoníku práce existuje ustálená rozhodovací praxe Nejvyššího soudu, která by byla analogicky aplikovatelná i na nynější případ. Kromě žalobcem uváděných rozhodnutí lze odkázat taktéž na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. 10. 2016, sp. zn. 21 Cdo 740/2016, či usnesení téhož soudu ze dne 25. 7. 2017, sp. zn. 21 Cdo 2199/2017 (rozhodnutí Nejvyššího soudu jsou dostupná na webu www.nsoud.cz). Nejvyšší soud opakovaně judikoval, že při zvažování „dobré víry“ zaměstnance ve smyslu § 331 zákoníku, při přijetí náhrady mzdy od zaměstnavatele z důvodu neplatného rozvázání pracovního poměru je třeba vzít v úvahu, zda v době vyplacení náhrady již uplynula lhůta k podání dovolání (mimořádného opravného prostředku) nebo k uplatnění ústavní stížnosti proti rozsudku soudu, kterým bylo rozhodnuto o neplanosti rozvázání pracovního poměru. Je-li následně na základě mimořádného opravného prostředku rozhodnuto, že pracovní poměr byl ukončen platně, částka náhrady mzdy, která byla zaměstnanci na základě pravomocného rozhodnutí soudu prvního stupně, respektive soudu odvolacího,

pokračování

mezitím vyplacena, představuje bezdůvodné obohacení. Zaměstnanec si tedy v takovém případě musí být vědom, že náhrada mzdy (platu či další plnění) je mu poskytována pouze pro případ, že neplatnost rozvázání pracovního poměru bude rozhodnutím soudu určena definitivně, tedy i po vyčerpání mimořádných opravných prostředků, popřípadě též ústavní stížnosti. Tyto judikatorní závěry lze přiměřeně vztáhnout i na situaci, kdy by zaměstnanci ve státní službě byl v důsledku pravomocného rozhodnutí správního soudu vyplacen platový rozdíl vzniklý jeho (nezákonným) zařazením mimo výkon služby. Rovněž v tomto případě by si takový zaměstnanec musel být analogicky vědom, že je mu příslušná částka vyplácena pouze pro případ, že proti rozsudku krajského (městského) soudu nebude podána kasační (popřípadě i ústavní) stížnost, případně že bude takový mimořádný opravný prostředek zamítnut. Tvrzení stěžovatele o vzniku újmy spočívající v (právní) nemožnosti vymoci zpět jednou vyplacené platové nároky tudíž neobstojí.

[18] Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů neshledal, že by výkon kasační stížnosti napadeného rozsudku krajského soudu mohl pro stěžovatele znamenat újmu ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Návrh stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti proto zamítl. Současně je ovšem třeba zdůraznit, že usnesení o přiznání či nepřiznání odkladného účinku kasační stížnosti je svou podstatou rozhodnutím předběžné povahy a nelze z něj proto dovozovat jakékoliv závěry ohledně 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 15. září 2021

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu