

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové žalobců: **a) M. K.**, a 88 dalších, všichni zastoupeni Mgr. Zdeňkem Honzíkem, advokátem se sídlem Rooseveltova 16, Plzeň, proti žalovanému: **generální ředitel Vězeňské služby ČR**, se sídlem Soudní 1672/1a, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 3. 2020, čj. VS-88415-24/ČJ-2018-80000L, o návrhu na přiznání odkladného účinku v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 13. 7. 2021, čj. 55 Ad 2/2020-147,

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] Ředitel Věznice Vlnařice (dále jen „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 3. 5. 2019, čj. VS-54559-60/ČJ-2018-800520, zamítl žádost žalobců o proplacení odpracovaných hodin za dobu přiměřené doby na jídlo a odpočinek ve smyslu § 60 odst. 3 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů“). Žalobci totiž tvrdí, že nemají možnost čerpat přestávku na jídlo a odpočinek podle § 60 odst. 1 daného zákona, a přesto jsou jim tyto přestávky odečítány z pracovní doby. Jejich odvolání žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadli žalobci žalobou, které Krajský soud v Praze shora označeným rozsudkem vyhověl, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Proti tomuto rozsudku nyní žalovaný (dále „stěžovatel“) brojí kasační stížností, ve které současně navrhl, aby jí Nejvyšší správní soud přiznal odkladný účinek. V návrhu nejprve vylíčil, z jakých důvodů považuje napadený rozsudek za nesprávný. Tímto rozsudkem krajský soud stěžovateli uložil povinnost nahradit žalobcům náklady řízení, jejichž celková výše činí 313 102 Kč. Pokud by Nejvyšší správní soud odkladný účinek nepřiznal, musel by stěžovatel rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušit, neboť s ohledem na závěry krajského soudu je třeba učinit množství úkonů ke zjištění skutkového stavu. Pokud by ale byla kasační stížnost úspěšná, došlo by k obživení původního (krajským soudem zrušeného) rozhodnutí stěžovatele a stála by vedle sebe dvě rozdílná rozhodnutí v téže věci. Správní řád ani jiný právní předpis neupravují způsob řešení takovéto situace a hrozí tak vznik stavu právní nejistoty (k tomu odkázal na usnesení NSS ze dne 2. 5. 2013, čj. 6 As 61/2013-20). Pokud by navíc stěžovatel rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil, musel by v souladu s § 177 odst. 2 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů uhradit žalobcům i náklady odvolacího řízení, které lze předběžně odhadovat také v řádu stovek tisíc korun českých. Poukázal na to, že ani krajský soud nerozhodl,

že žalobci neměli možnost čerpat přestávku na jídlo a odpočinek, ale rozhodnutí zrušil kvůli nedostatečnému zjištění skutkového stavu. Je proto opodstatněné a účelné, aby k náhradě nákladů správního a soudního řízení došlo až po rozhodnutí o kasační stížnosti. Je ve veřejném zájmu, aby s prostředky ze státního rozpočtu bylo nakládáno účelně. Zpětné vymáhání nákladů řízení jako bezdůvodného obohacení by oproti tomu bylo neúměrné. Přiznáním odkladného účinku by ani žalobcům nevznikla újma a nebylo by v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Přiznání odkladného účinku by bylo důležité také proto, že je v současné době vedeno více obdobných soudních řízení, na které bude mít rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vliv.

[3] Žalobci ve vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti sdělili, že s jeho přiznáním nesouhlasí. Přiznaná náhrada nákladů řízení se skládá jen z nákladů právního zastoupení, které byly krajským soudem přiznány ve snížené výši, a ze zaplacených soudních poplatků.

[4] Nejvyšší správní soud k návrhu předně uvádí, že kasační stížnost nemá odkladný účinek (§ 107 odst. 1 s. ř. s.), může jej však na návrh stěžovatele přiznat za přiměřeného užití § 73 odst. 2 až 5 s. ř. s. Odkladný účinek lze tedy kasační stížnosti přiznat tehdy, jestliže by výkon nebo jiné právní následky napadeného rozhodnutí krajského soudu 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.

[5] Kromě formální podmínky, již je vznesení příslušného návrhu, je pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nutné splnění tří podmínek: (1) výkon nebo jiné právní následky musejí pro stěžovatele znamenat újmu, (2) újma musí být pro stěžovatele nepoměrně větší, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a (3) přiznání odkladného účinku nesmí být v rozporu s důležitým veřejným zájmem (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 1. 7. 2015, čj. 10 Ads 99/2014-58, č. 3270/2015 Sb. NSS). Povinnost tvrdit a osvědčit hrozbu újmy přitom tíží stěžovatele (viz usnesení NSS ze dne 29. 2. 2012, čj. 1 As 27/2012-32, nebo ze dne 24. 9. 2015, čj. 2 As 218/2015-50). Návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti musí být proto dostatečně individualizovaný a podepřený konkrétními důkazy (srov. usnesení NSS ze dne 30. 1. 2012, čj. 8 As 65/2011-74), přičemž stěžovatelem tvrzená a prokazovaná újma musí být závažná a reálná, nikoli pouze hypotetická a bagatelní (srov. usnesení NSS ze dne 3. 10. 2017, čj. 9 Afs 275/2017-20). Nejvyšší správní soud již v minulosti konstatoval, že „s ohledem na postavení správního orgánu v systému veřejné správy bude přiznání odkladného účinku kasační stížnosti k jeho žádosti vyhrazeno zpravidla ojedinělým případům” (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 4. 2007, čj. 2 Ans 3/2006-49, č. 1255/2007 Sb. NSS).

[6] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tím, zda stěžovatel uvádí skutečnosti, které by nasvědčovaly možnosti vzniku újmy ve výše vyloženém smyslu. Předně je třeba zdůraznit, že povinnost správního orgánu rozhodnout v souladu s právním názorem krajského soudu vysloveným v rušícím rozsudku (vydaném v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu) a z toho plynoucí hrozba existence dvou odlišných rozhodnutí v téže věci není sama o sobě důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti (srov. již citované usnesení rozšířeného senátu, čj. 2 Ans 3/2006-49, č. 1255/2007 Sb. NSS, a usnesení ze dne 1. 7. 2015, čj. 10 Ads 99/2014-58, č. 3270/2015 Sb. NSS). Nadto zdejší soud již v citovaném usnesení ve věci sp. zn. 10 Ads 99/2014 uvedl: „*Vylíčení podstatných skutečností o nepoměrně větší újme musí svědčit o tom, že negativní následek, jehož se v souvislosti s napadeným rozsudkem krajského soudu žalovaný obává, by pro něj byl zásadním zásahem, kterým by byl důležitý veřejný zájem skutečně ohrožen. (...) Obtížně řešitelná procesní situace není bezprostředním ohrožením důležitého veřejného zájmu. Dodržení závažného právního názoru a v tomto důsledku pouhá hrozba existence dvou rozhodnutí ve stejné věci, včetně dvou protichůdných hmotněprávních rozhodnutí, nemůže proto pro žalovaného bez dalšího představovat újmu dosahující*

pokračování

intenzity požadované pro přiznání odkladného účinku. (...) Považovala-li by se pouhá hrozba existence dvou odlišných rozhodnutí sama o sobě za újmu, musel by být odkladný účinek přiznáván téměř ke každé žádosti správního orgánu, jehož rozhodnutí bylo krajským soudem zrušeno. Tento postup by odporoval shora popsanému smyslu a účelu zákonné úpravy a mohl by vést i ke nerovnosti stran.“ Tímto usnesením bylo také překonáno usnesení čj. 6 As 61/2013-20, kterého se stěžovatel v návrhu dovolává.

[7] Stejně tak důvodem pro přiznání odkladného účinku není skutečnost, že by budoucí věcné závěry Nejvyššího správního soudu mohly mít vliv na další obdobná řízení, případně, že by k závěrům nyní napadeného rozsudku mohlo být přihlíženo v jiných soudních či správních řízeních. Z rozhodovací praxe zdejšího soudu plyne, že přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti nelze dosáhnout dočasné změny či „neexistence“ právního názoru již jednou vysloveného v napadeném rozhodnutí krajského soudu. Přiznání odkladného účinku vůči kasační stížnosti napadenému zrušujícímu rozsudku krajského 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 soudem ve zrušujícím rozsudku však zůstává přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti nedotčen, je tedy pouze na správním orgánu, resp. soudu, 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 soudu přestal po dobu řízení o kasační stížnosti „existovat“ (srov. např. usnesení NSS ze dne 13. 3. 2013, čj. 5 Afs 3/2013-34).

[8] Hrozící újmu stěžovatel dále spatřuje v tom, že mu krajský soud napadeným rozsudkem uložil povinnost nahradit žalobcům náklady řízení v řádu stovek tisíc korun a další stovky tisíc korun by musel platit v rámci náhrady nákladů správního řízení. Nejvyšší správní soud v této souvislosti předeseílá, že pojetí odkladného účinku jako výjimky z pravidla znamená, že újma, která má hrozit žadateli o jeho přiznání, nesmí být vzhledem k jeho poměrům bagatelní. Musí být naopak natolik významná, aby v daném případě pravidlo, že kasační stížnost odkladný účinek nemá mít, nebylo výjimečně uplatněno. Významnou bude újma spíše tehdy, nebude-li možno v případě, že bude napadené správní rozhodnutí naplněno a poté shledáno nezákonným a zrušeno, v podstatných ohledech navrátit v původní stav jím způsobené následky či dopady. Významnou bude též tehdy, půjde-li sice při uplatnění rozhodnutí o následky vratné či napravitelné, avšak takového rázu, že způsobí žadateli vážné obtíže či významné poruchy v jeho životě, fungování, činnosti apod. (srov. usnesení NSS ze dne 21. 5. 2014, čj. 6 Afs 73/2014-56).

[9] Podle již existující judikatury povinnost nahradit náklady řízení v řádech tisíců Kč a nutnost jejich případného zpětného vymáhání jako bezdůvodného obohacení nepředstavuje nepoměrně větší újmu v případě akciové společnosti, jejímž jediným akcionářem je ministerstvo zemědělství a jejíž základní kapitál je 500 000 000 Kč (viz usnesení NSS ze dne 27. 2. 2019, čj. 7 As 28/2019-36). Např. v otázkách důchodového pojištění soud dále vyslovil, že ohrožení veřejného zájmu nemůže zpravidla představovat přiznání a vyplacení určité částky důchodu, protože náklady důchodového pojištění jsou součástí nákladů státního rozpočtu a s ohledem na jeho rozsah a obsah je i případné vyplacení neprávem přiznané dávky újmu spíše zanedbatelnou (srov. výše již citované usnesení sp. zn. 10 Ads 99/2014). Podle Nejvyššího správního soudu je nepochybné, že důvodem pro přiznání odkladného účinku nemůže být pouze povinnost hradit úspěšnému žalobci (žalobcům) náklady řízení před krajským soudem jako taková, neboť v takovém případě by bylo nutné přiznat odkladný účinek každé kasační stížnosti žalovaného, což by bylo v rozporu s výjimečnou povahou tohoto institutu. Taktéž je na jedné straně zřejmé, že v nyní posuzované věci se na rozdíl od problematiky sociálního zabezpečení

jedná o vyplacení částek ze státního rozpočtu, které jsou řádově vyšší než „jen“ jednotky či desítky tisíc korun. Objem peněz, který je nyní „ve hře“, proto není zanedbatelný. Na straně druhé ale s ohledem na rozsah státního rozpočtu počítajícího s příjmy a výdaji v řádech bilionů Kč jej nelze objektivně považovat za tak významný, aby státní rozpočet nynější rozhodnutí Nejvyššího správního soudu významněji pocítil. Ostatně stěžovatel ani nijak nekonkretizoval a neosvědčil, jak konkrétně by se vyplacení této částky mělo negativně promítnout do hospodaření a chodu státu či konkrétně do fungování jeho samotného. V případě, že by kasační stížnost byla úspěšná, by na straně žalobců sice vzniklo bezdůvodné obohacení, což je ale situace, k níž dochází běžně v mnoha řízeních a k jejímuž řešení právní řád poskytuje stěžovateli řadu nástrojů. Stěžovatel sice tvrdí, že zpětné vymáhání těchto finančních prostředků by bylo „*zcela neúměrné*“ a musel by kvůli tomu vést „*další zdlouhavá řízení*“. V kontextu výše citované judikatury lze nicméně uzavřít, že se jedná o hrozící újmu, která není nevratná (stěžovatel netvrdí, že by finanční prostředky mohly být z nějakého konkrétního důvodu od žalobců v budoucnu nevymahatelné) a stěžovatel nepředestřel ani žádné konkrétní skutečnosti, které by svědčily o tom, že by její řešení způsobilo do budoucna vážné obtíže. Je ostatně vybaven odborným (právním) personálním zázemím, pro které by i v případě (nyní spekulativní) neochoty žalobců (působících navíc ve vztahu ke stěžovateli ve služebním poměru) případné bezdůvodné obohacení vrátit, nemělo být jeho vymáhání zátěží mimořádně překračující rámec jeho pracovní činnosti.

[10] Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů dospěl k závěru o nenaplnění první podmínky pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Nezabýval se proto dále naplněním zbývajících dvou podmínek a návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti zamítl. Stejně tak se nyní nezabýval ani argumentací stěžovatele, která se netýkala důvodů pro přiznání odkladného účinku, ale zpochybňovala závěry napadeného rozsudku. Usnesení o odkladném účinku není rozhodnutím, v němž by byl Nejvyšší správní soud povolán k předběžnému posuzování věcné správnosti těchto závěrů. To mu bude příslušet teprve v rozsudku, jímž rozhodne ve věci samé.

[11] Zbývá doplnit, že rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku je rozhodnutím dočasné povahy a nelze z něj jakkoli předjímat budoucí meritorní rozhodnutí o podané kasační stížnosti (srov. usnesení NSS ze dne 4. 10. 2005, čj. 8 As 26/2005-76, č. 1072/2007 Sb. NSS). Rovněž lze dodat, že usnesení o odkladném účinku s ohledem na svůj procesní charakter nezakládá překážku věci rozhodnuté, a proto v případě posunu ve skutkových okolnostech lze o návrhu na přiznání odkladného účinku rozhodnout i opětovně, stejně jako lze již přiznaný odkladný účinek i bez návrhu zrušit, odpadnou-li v mezidobí důvody pro jeho přiznání (§ 73 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 107 s. ř. s.).

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

V Brně 19. srpna 2021

Milan Podhrázký
předseda senátu