

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **UNITED BAKERIES a.s.**, se sídlem Pekařská 598/1, Praha 5, zast. JUDr. Sylvií Sobolovou, advokátkou, se sídlem Jungmannova 745/24, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, se sídlem Na Františku 32, Praha 1, zast. JUDr. Petrem Kadlecem, advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2023, č. j. 14 A 225/2021-134, o návrhu žalovaného na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti,

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] Kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým bylo podle § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 8. 10. 2021, č. j. MPO 614927/21/61500, a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Tímto rozhodnutím stěžovatel podle § 14m odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, zamítl žádost žalobkyně o poskytnutí dotace vedenou pod registračním č. CZ.01. 3. 10/0.0/0.0/19_251/0021554 (dále jen „žádost“).

[2] Městský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele pro jeho nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů. Stěžovatel zdůraznil, že pro posouzení žádosti o dotaci je určující, zda ve vztahu k žalobkyni není dána překážka pro poskytnutí dotace z důvodu střetu zájmů Ing. Andreje Babiše (tehdy v postavení předsedy vlády), touto složitou právní otázkou se však v napadeném rozhodnutí sám vůbec nezabýval. Namísto toho založil své rozhodnutí na konstatování, že s ohledem na výsledek auditu provedeného Evropskou komisí je zřejmé, že poskytnutá dotace by nebyla proplacena z evropských fondů, a tedy by musela být ve výsledku vyplacena ze státního rozpočtu ČR. Tento důvod zamítnutí žádosti označil městský soud za obecně přípustný, ovšem pouze za podmínky, že by existovalo právně závazné rozhodnutí Evropské komise, z něhož by definitivním způsobem vyplývalo, že by dotace v případě jejího poskytnutí skutečně nebyla proplacena z evropských fondů

(z důvodu střetu zájmů). Výsledky auditu ovšem ještě do této závazné fáze nedospěly a nelze výlučně o ně opřít rozhodnutí o neposkytnutí dotace. Za této situace měl stěžovatel vypořádat výhrady žalobkyně směřující proti závěrům auditu Evropské komise a otázkou existence střetu zájmů se měl sám zabývat.

[3] Společně s doplněním kasační stížnosti podal stěžovatel návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle § 107 s. ř. s., který odůvodnil hrozící újmou spočívající v procesních komplikacích spojených s novým rozhodnutím o dotaci. Stěžovatel je totiž povinen bez zbytečného odkladu o žádosti znovu rozhodnout, nachází se však v nejistotě o tom, jestli takovéto nové rozhodnutí nezpůsobí odpadnutí důvodu pro pokračování v řízení o kasační stížnosti (v této souvislosti odkázal na nejednotnost dosavadní judikatury). Stěžovatel dále upozornil, že vzhledem ke změně skutkových okolností nelze vyloučit, že bude nucen žádosti vyhovět. Pokud by následně došlo ke zrušení napadeného rozsudku městského soudu, „obživlo“ by původní zamítavé rozhodnutí, existovala by tedy dvě navzájem protichůdná rozhodnutí s nevratnými dopady do státního rozpočtu. Podle stěžovatele se jedná o specifickou situaci, na níž nelze vztáhnout závěry usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014-58, č. 3270/2015 Sb. NSS. Stěžovatel rovněž odkázal na rozsudky městského soudu v obdobných případech, kdy došlo k zamítnutí žaloby (rozsudky ze dne 8. 3. 2023, č. j. 9 A 126/2021-146 a č. j. 9 A 127/2021-152).

[4] Dále stěžovatel poukázal na specifika rozpočtových pravidel oproti zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť proti rozhodnutí stěžovatele není přípustné odvolání ani rozklad, obnova řízení se nepřipouští a přezkumné řízení je možné pouze pod podmínkou, že v přezkumném řízení je rozhodnutí poskytovatele změněno nebo zrušeno tak, aby došlo k uspokojení žadatele, který rozhodnutí napadl správní žalobou. Z uvedeného stěžovatel dovozuje neexistenci procesních postupů, které by mu umožnily kolizi dvou různých rozhodnutí o žádosti vyřešit. Souběžná existence zamítavého i kladného rozhodnutí o žádosti by podle stěžovatele mohla vést k tomu, že by Evropská komise mohla požadovat, aby Česká republika vymáhala dotaci vyplacenou v rozporu se zamítavým rozhodnutím zpět, za což Česká republika jakožto členský stát odpovídá – situace by tedy mohla mít dopad do státního rozpočtu. Dopady do státního rozpočtu by pak podle stěžovatele mělo i to, pokud by žádost opětovně zamítnl, neboť lze předpokládat, že žalobkyně by opět podala správní žalobu.

[5] Stěžovatel dále odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006-49, č. 1255/2007 Sb. NSS, podle něhož lze vzniku nežádoucího stavu spočívajícího v existenci dvou protichůdných rozhodnutí zabránit přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti, a dále na usnesení NSS ze dne 21. 5. 2014, č. j. 6 Afs 73/2014-56, podle něhož lze za významnou újmu považovat stav, kdy nebude možné následky nového správního rozhodnutí navrátit v původní stav. Stěžovatel zdůraznil, že nejde o nahodilou, ojedinělou záležitost, ale společnosti koncernu Agrofert zahájily podáním správních žalob celkem 22 sporů ve věcech zamítnutých žádostí o dotaci. Stěžovatel připomněl, že žalobkyně nemá na poskytnutí dotace právní nárok, její právo na nové projednání a rozhodnutí věci nebude zkráceno, pouze odloženo; újma, jež by potenciálně mohla vzniknout žalobkyni je tedy nepoměrně menší než újma, která by mohla vzniknout z právních následků napadeného rozsudku. Podle stěžovatele by bylo přiznání odkladného účinku jednoznačně ve veřejném zájmu, jímž je zabránění vzniku

pokračování

neoprávněného výdaje ze státního rozpočtu (k čemuž odkazuje na rozsudek městského soudu ze dne 5. 10. 2020, č. j. 14 A 49/2020-79). Zabránění vzniku dvou nekompatibilních procesních linií by podle stěžovatele rovněž zachovalo princip předvídatelnosti soudních rozhodnutí v duchu judikatury Ústavního soudu.

[6] Žalobkyně ve svém vyjádření k návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti uvedla, že s návrhem nesouhlasí, neboť pro přiznání odkladného účinku nejsou splněny zákonné předpoklady. Podle jejího názoru stěžovatel vychází z mylných premis, neboť předjímá, že v nově vedeném řízení žádosti o dotaci vyhoví, ačkoli ho k tomu městský soud svým rozsudkem nezavázal (rozhodnutí stěžovatele zrušil z důvodu, že nebyla posouzena klíčová otázka daného případu – a sice střet zájmů). Za podmínky, že stěžovatel v rámci nového projednání žádosti tuto otázku řádně posoudí, není napadeným rozsudkem nijak limitován v tom, zda žádosti vyhovět, nebo ji zamítnout. Žalobkyně je toho názoru, že pokud by stěžovatel žádosti vyhověl dříve, než by bylo rozhodnuto o kasační stížnosti, měla by být kasační stížnost odmítnuta pro odpadnutí předmětu řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Dále žalobkyně odkázala na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 10 Ads 99/2014-58, podle něhož ani hrozba existence dvou protichůdných rozhodnutí není dostatečným důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Má se jednat o výjimečný institut, který nemá být v řízeních před správními soudy obecně pravidlem; jeho přiznání je u kasační stížnosti správního orgánu podmíněno ochranou veřejného zájmu, který v projednávané věci není dán. Žalobkyně upozornila, že rozšířený senát NSS uvedené závěry formuloval obecně, bez ohledu na dostupnost opravných a dozorčích prostředků.

[7] Žalobkyně připomněla, že k vyplacení finančních prostředků z dotačního programu nedochází již rozhodnutím o věci samé, ale až splněním dotačních podmínek, o nichž je vedeno zvláštní řízení. Kromě toho je situace řešitelná i prostřednictvím institutů opatření o nevyplacení dotace a řízení o odnětí dotace. Stěžovatel dle žalobkyně účelově zveličuje bezprecedentní a mimořádnou povahu nastalé procesní situace a marginalizuje újmu, která by v důsledku přiznání odkladného účinku kasační stížnosti mohla vzniknout žalobkyni. V této souvislosti žalobkyně odkázala na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 9 Ads 83/2014-46, č. 3324/2016 Sb. NSS, podle něhož sice žadatel o dotaci nemá právo na „výsledek“, ale na „řádný proces“ s ním související. Kdyby navíc dotace na základě nového rozhodnutí o žádosti byla vyplacena, nejednalo by se o dotaci vyplacenou neoprávněně, neboť od doby vydání prvního rozhodnutí o žádosti došlo ke skutkovému posunu – Ing. Babiš již není ve střetu zájmů a Evropská komise již Českou republiku informovala o tom, že (až na několik málo projektů z minulosti) lze veškeré zbývající dotace pro společnosti z koncernu Agrofert odblokovat. Podle žalobkyně rovněž nelze za újmu způsobenou veřejným zájmům považovat vznik dalších administrativních nákladů spojených s novým projednáním žádosti o dotaci. Na posouzení návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti by pak neměla nic měnit ani skutečnost, že jeden ze senátů městského soudu posoudil skutkově a právně obdobné případy jinak. Pokud taková rozhodnutí soudu zvýšila nejistotu stěžovatele ohledně správnosti jeho budoucího rozhodování, měl by tuto nejistotu překlenout pomocí vhodného dokazování a náležitého posouzení právních otázek.

[8] Podle § 107 s. ř. s. nemá kasační stížnost v daném případě ze zákona odkladný účinek, Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat, při tom se

přiměřeně užije § 73 odst. 2 s. ř. s., podle kterého lze přiznat odkladný účinek při kumulativním naplnění tří objektivních předpokladů: 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.

[9] Po zhodnocení okolností projednávané věci dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že podmínky pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nejsou v daném případě splněny.

[10] Předně je třeba zdůraznit, že přiznání odkladného účinku kasační stížnosti tam, kde kasační stížnost nemá odkladný účinek ze zákona, je mimořádným institutem, kterým Nejvyšší správní soud prolamuje před vlastním rozhodnutím ve věci samé právní účinky pravomocného rozhodnutí krajského (městského) soudu, na které je třeba hledět jako na zákonné a věcně správné, dokud není případně jako celek zrušeno. Přiznání odkladného účinku má proto charakter výjimky z pravidla, že žaloba či kasační stížnost odkladný účinek nemají, a musí být vyhrazeno pouze pro případy, které svou specifickou povahou takový postup odůvodňují, tedy naplňují podmínky, jež zákonodárce vyjádřil v § 73 odst. 2 s. ř. s. (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2020, č. j. 8 Azs 339/2019-38, č. 4039/2020 Sb. NSS, bod 65).

[11] Problémem spočívajícím v hrozbě existence dvou protichůdných správních rozhodnutí se podrobně zabýval rozšířený senát NSS v usnesení č. j. 10 Ads 99/2014-58, kde dospěl k závěru, že samotná tato okolnost nemůže být důvodem pro přiznání odkladného účinku, neboť v takovém případě by musel být odkladný účinek přiznán téměř v každém případě, kdy bylo rozhodnutí správního orgánu zrušeno. Takový postup by odporoval výjimečnosti tohoto institutu a mohl by vést i k nerovnosti stran v rozporu s § 36 odst. 1 s. ř. s. Rozšířený senát v tomto usnesení nepopřel dřívější usnesení č. j. 2 Ans 3/2006-49 (jímž argumentoval stěžovatel), ovšem upřesnil jeho výklad v tom smyslu, že riziko koexistence protichůdných rozhodnutí nepředstavuje bez dalšího důvod pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti správního orgánu (rozšířený senát zde tedy přímo vyloučil výklad, který zastává stěžovatel). Z toho lze rovněž jednoznačně dovodit, že samotné riziko vzniku nežádoucí procesní situace nenaplnuje podmínky usnesení NSS č. j. 6 Afs 73/2014-56 (stav, jehož následky či dopady by byly nenapravitelné a nebylo by je možné navrátit v předešlý stav). Lze poznamenat, že posledně odkazované usnesení se týkalo odkladného účinku kasační stížnosti podané žalobcem – fyzickou osobou, nikoli správním orgánem. Rozšířený senát NSS v usnesení č. j. 10 Ads 99/2014-58 rovněž zdůraznil, že odložení účinku rozhodnutí krajského (městského) soudu na návrh žalovaného je podmíněno ohrožením důležitého veřejného zájmu (a to nepoměrně větším, než je újma, která přiznáním odkladného účinku vznikne jiným osobám) a neexistencí rozporu s jiným veřejným zájmem.

[12] Z judikatury Nejvyššího správního soudu dále plyne, že újma (v případě návrhu správního orgánu ohrožení veřejného zájmu) musí být v příčinné souvislosti s výkonem či jiným právním následkem plynoucím z napadeného rozsudku, popř. žalobou napadeného rozhodnutí (viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2021, č. j. 8 Azs 168/2021-36). Stěžovatel konkrétně tvrdil hrozící újmu v podobě existence dvou protichůdných rozhodnutí o žádosti žalobkyně a následné nemožnosti domoci se vrácení případně vyplacené dotace. Městský soud však zrušil rozhodnutí stěžovatele z důvodu jeho

pokračování

nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Podle závazného právního názoru městského soudu má stěžovatel v dalším řízení vypořádat výhrady žalobkyně proti závěrům auditu Evropské komise a zabývat se otázkou existence střetu zájmů. Je tedy nutno dát za pravdu žalobkyni v tom, že městský soud stěžovatele nikterak věcně nezavázal, pouze mu uložil hlouběji se zabývat některými skutkovými okolnostmi. Stěžovatel tedy dostal prostor k novému posouzení žádosti, jež může spočívat i na vyhodnocení jiných skutečností a okolností, než rozhodnutí původní (zrušené městským soudem).

[13] Nelze vyloučit, že nepříznivý následek, jehož se obává stěžovatel (tedy současná existence dvou protichůdných rozhodnutí o žádosti), může v budoucnu nastat. Zda se tak skutečně stane však závisí na novém posouzení věci stěžovatelem a zároveň na posouzení kasační stížnosti, Nejvyšším správním soudem (jež na tomto místě NSS nijak nepředjímá). Případné vyhovění žádosti o dotaci v novém řízení přitom bude přímým důsledkem nového právního posouzení věci, nikoli přímým důsledkem kasační stížnosti napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud v této souvislosti upozorňuje, že k současné existenci zdánlivě protichůdných rozhodnutí může dojít v souvislosti se skutkovým posunem, jenž nastal v období mezi vydáním jednotlivých správních rozhodnutí (na což upozornil již městský soud v bodě 44 napadeného rozsudku).

[14] Je třeba předpokládat, že stěžovatel bude při novém vyhodnocení žádosti postupovat v souladu se zákonem a zákonně bude i samotné nové rozhodnutí o této žádosti. Rozhodnutí o přiznání dotace osvědčuje, že byly splněny všechny podmínky pro vydání rozhodnutí tohoto věcného obsahu. Bude-li na základě takového rozhodnutí dotace vyplacena, nemůže tím být nijak dotčen veřejný zájem fiskálního charakteru na poskytování dotací v souladu se stanovenými podmínkami. Ochrana veřejného zájmu na zabránění vzniku neoprávněných výdajů ze státního rozpočtu (jehož existenci NSS nijak nerozpouští), je tedy v rukou samotného stěžovatele, a to prostřednictvím vydání zákonného rozhodnutí v dalším řízení. Na tom nic nemění ani to, kolika případů se daný problém celkově dotýká, či skutečnost, že městský soud v jiných skutkově a právně obdobných případech dospěl k odlišným závěrům – posouzení tohoto rozporu bude předmětem meritorních rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v daných věcech. I přesto je třeba předpokládat, že nové rozhodnutí stěžovatele o žádosti bude vydáno v souladu se zákonem a se závazným právním názorem městského soudu vysloveným v tomto konkrétním případě (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

[15] Stěžovateli lze přisvědčit, že rozpočtová pravidla nevytvářejí procesní prostor k tomu, aby se mohl vypořádat s procesní situací, která by nastala po vydání nového rozhodnutí o žádosti ve spojení s „obživením“ původního rozhodnutí o žádosti. Samotná koexistence dvou různých rozhodnutí o téže věci však nijak neohrožuje fiskální zájem státu, ani žádný jiný důležitý veřejný zájem. Jak vyplývá z usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 10 Ads 99/2014-58, (ne)řešitelnost procesní situace je pro posouzení návrhu na přiznání odkladného účinku pouze druhotnou otázkou. I v případě správního řádu jsou ostatně možnosti čelit existenci dvou různých rozhodnutí omezené a vázané na striktní podmínky (zejména časové). Vyloučení jejich přípustnosti rozpočtovými pravidly tedy nevytváří zásadním způsobem odlišnou situaci, závěry odkazovaného usnesení rozšířeného senátu NSS lze nepochybně aplikovat i na projednávanou věc. Riziko existence protichůdných rozhodnutí bez dalšího nepředstavuje ohrožení veřejného zájmu, stejně tak neexistuje veřejný zájem na zamítnutí žádosti o dotaci – sama existence dotačních programů naopak dokládá existenci veřejného zájmu na poskytování dotací. Existuje toliko veřejný zájem na

poskytování dotací v souladu se zákonem, jehož ochranu musí zajistit při novém rozhodování o žádosti právě stěžovatel. Pokud tedy nové rozhodnutí stěžovatele bude zákonné (což lze předpokládat), nemůže se jednat o újmu v podobě ohrožení či porušení důležitého veřejného zájmu, kterou k přiznání odkladného účinku vyžaduje výše odkazovaná judikatura Nejvyššího správního soudu.

[16] Lze konstatovat, že v případě, kdy by byla žádost i novým rozhodnutím žalovaného zamítnuta a následně došlo ke zrušení napadeného rozsudku městského soudu, jednalo by se o situaci z procesního hlediska toliko nevhodnou, jelikož obě existující rozhodnutí o žádosti by měla tentýž obsah. Ani riziko vzniku administrativních nákladů spojených s (potenciálním) podáním žaloby proti novému zamítavému rozhodnutí nelze dle názoru Nejvyššího správního soudu považovat za ohrožení veřejného zájmu – tyto okolnosti tedy nepředstavují dostatečný důvod pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[17] Stěžovatel v návrhu vyjadřuje rovněž svou nejistotu ohledně důsledků vydání nového rozhodnutí, jež by mohly zahrnovat odmítnutí kasační stížnosti z důvodu odpadnutí předmětu řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Tato procesní souvislost by mohla odůvodnit přiznání odkladného účinku kasační stížnosti za účelem zajištění faktického přístupu stěžovatele k oprávněnému prostředku proti rozhodnutí městského soudu. Stěžovatel ovšem zakládá svou úvahu na postupu, který je v judikatuře Nejvyššího správního soudu výrazně minoritní a koliduje s východisky, na nichž jsou založena rozhodnutí rozšířeného senátu aplikovaná v této věci (srov. usnesení NSS ze dne 7. 12. 2022, č. j. 8 Azs 172/2020-56, jímž byla tato právní otázka předložena k posouzení rozšířenému senátu). Ani tato ojedinělá rozhodnutí Nejvyššího správního soudu nemohou odůvodnit paušální přiznávání odkladných účinků kasačním stížnostem žalovaných správních orgánů, neboť by tím došlo k nepřiměřenému vychýlení rovnováhy v neprospěch zájmu žalobců na poskytnutí efektivní (tj. též včasné) soudní ochrany, jež představuje promítnutí právních účinků pravomocných soudních rozhodnutí do skutečnosti.

[18] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud návrh stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle § 107 s. ř. s. ve spojení s § 73 odst. 2 s. ř. s. zamítl (viz shodně např. usnesení NSS ze dne 3. 3. 2023, č. j. 4 Afs 11/2023-59, či ze dne 5. 4. 2023, č. j. 4 Afs 71/2023-56, o návrhu téhož stěžovatele na přiznání odkladného účinku v obdobných věcech týkajících se zamítnutí žádosti o dotaci společnosti Kostecké uzeniny a.s., resp. Fatra, a.s.). Tím Nejvyšší správní soud žádným způsobem nepředjímá své budoucí rozhodnutí o věci samé.

Poučení:

Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 18. května 2023

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu