

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Jitky Zavřelové a Lukáše Hloucha v právní věci žalobkyně: **KLADRUBSKÁ a.s.**, se sídlem Vojenice 80, Kladruby, zastoupena JUDr. Sylvii Sobolovou, Ph.D, advokátkou se sídlem Jungmannova 745/24, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, se sídlem Na Františku 32, Praha 1, zastoupen JUDr. Bc. Petrem Kadlecem, advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 10. 2021, čj. MPO 614942/21/61500, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 1. 2023, čj. 17 A 130/2021-293, o návrhu 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 :

I. Vymezení věci a návrh na odkladný účinek

[1] Žalovaný rozhodnutím označeným shora zamítl podle § 14m odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, žádost žalobkyně o poskytnutí dotace. Žalobkyně toto rozhodnutí napadla žalobou u Městského soudu v Praze. Městský soud v záhlaví označeným rozsudkem zrušil napadené rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost. Vysvětlil, že žalovaný sice uvedl, 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 (bývalého předsedy vlády), touto složitou právní otázkou se však žalovaný nezabýval. Namísto toho založil své rozhodnutí na tom, že s ohledem na výsledek auditu provedeného Evropskou komisí je zřejmé, že poskytnutá dotace by nebyla proplacena z evropských fondů. Musela by být tedy vyplacena ze státního rozpočtu České republiky. Avšak dotační program, v jehož rámci byla žádost podána, nepředpokládá jakékoliv financování ze státního rozpočtu. Tento důvod zamítnutí žádosti (chybějící zdroj financování dotace) označil městský soud obecně za přípustný. Byl by však přípustný pouze za podmínky, že by existovalo právně závazné rozhodnutí Evropské komise, které by konečným způsobem stanovilo, že pokud bude dotace poskytnuta, tak z důvodu střetu zájmu nebude z evropských fondů proplacena. Výsledky auditu ovšem ještě do této závazné fáze nedospěly, měly podobu přípravného podkladu, a proto nelze výlučně o ně opřít rozhodnutí o neposkytnutí dotace. Konečné rozhodnutí o pozastavení plateb bylo vydáno až později, po vydání napadaného rozhodnutí. Nelze k němu tedy přihlížet. Žalovaný měl proto

vypořádat výhrady žalobkyně proti závěrům auditu Evropské komise, které jsou pouze jedním z podkladů pro vydání rozhodnutí, a zabývat se otázkou střetu zájmů.

[2] Rozsudek městského soudu žalovaný (stěžovatel) napadl kasační stížností. Následně pak samostatným podáním navrhl přiznání odkladného účinku této kasační stížnosti. Uvedl, že právní následky rozsudku městského soudu by pro stěžovatele znamenaly větší újmu, než jaká by přiznáním odkladného účinku mohla vzniknout jiným osobám. Stěžovatel je totiž povinen po zrušení jeho rozhodnutí městským soudem pokračovat v řízení o žádosti a vydat o ní v přiměřené lhůtě rozhodnutí, jinak by se dopouštěl nečinnosti. Nachází se však v nejistotě, zda novým rozhodnutím ve věci nezpůsobí odpadnutí důvodu pro pokračování v řízení o kasační stížnosti. Navíc se skutkový stav, z něhož stěžovatel vycházel, zásadně změnil. Nelze proto vyloučit, že po zvážení všech okolností bude nucen žádosti vyhovět. Napadené rozhodnutí bylo totiž postaveno na tom, že žalobkyně patří do skupiny Agrofert. Společnostem ze skupiny Agrofert neměl dle závěrů Evropské komise stěžovatel poskytovat dotace, pokud (i) k podání žádosti došlo po 1. 9. 2017 a k (ii) poskytnutí podpory by došlo v době, kdy byl Ing. Andrej Babiš veřejným funkcionářem. V současné době ale již není Ing. Andrej Babiš veřejným funkcionářem ve smyslu § 4c zákona č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů. Zanikl tak jeden z klíčových předpokladů, z nichž auditní závěry vycházely. Pokud by stěžovatel žalobkyni v novém rozhodnutí vyhověl, vznikne jí vymahatelný finanční nárok vůči České republice, který bude muset být vyplacen. Následně však může dojít k tomu, že napadený rozsudek bude Nejvyšším správním soudem zrušen a žaloba poté bude zamítnuta. Pak by došlo ke vzniku dvou odlišných a navzájem protichůdných rozhodnutí v téže věci s nevratnými dopady do státního rozpočtu. Jedná se proto o specifickou situaci, na niž nelze bez dalšího použít závěr vyslovený usnesení rozšířeného senátu NSS z 1. 7. 2015, čj. 10 Ads 99/2014-58. Navíc názor na věc není zcela jednotný ani na úrovni městského soudu, jelikož jiný senát shledal obdobné rozhodnutí stěžovatele zákonným.

[3] Dále stěžovatel vysvětluje, že poskytnutou dotaci by nemohl získat zpět. Proti rozhodnutí o poskytnutí dotace není přípustné odvolání ani rozklad. Obnova řízení, jakož i přezkumné řízení se nepřipouští [vyjma postupu dle § 153 odst. 1 písm. a) správního řádu]. Prohlášení nicotnosti pozdějšího kladného rozhodnutí rovněž nepřipadá v úvahu. Příslušné předpisy pak neobsahují ustanovení srovnatelné s § 124a daňového řádu, které by umožňovalo situaci řešit. Vzhledem k tomu, že bude existovat kladné rozhodnutí o žádosti o dotaci, nebude se stěžovatel ani moci domáhat vrácení dotace. Situace nebude obdobná ani § 14p rozpočtových pravidel. Jedná se totiž o postup fakultativní, nenárokový a vyžadující souhlasný postoj poskytovatele dotace i žadatele o tom, že původní zamítavé rozhodnutí o žádosti bude – aniž by bylo zrušeno – nahrazeno rozhodnutím novým, jímž bude žádosti (zcela či zčásti) vyhověno. Navíc by možnost postupu dle tohoto ustanovení musela být uvedena ve výzvě poskytovatele dotace, což nebyla.

[4] Vzhledem k tomu, že finančním zdrojem pro poskytnutí řešené dotace byl rozpočet Evropské unie, může Evropská komise požadovat, aby Česká republika vymáhala prostředky zpět. Přitom platí, že nelze-li částky neoprávněně vyplacené příjemci na určitou operaci získat zpět v důsledku pochybení nebo nedbalosti členského státu, zodpovídá za uhrazení dotčených částek zpět do rozpočtu Evropské unie členský stát. Navíc i nad rámec těchto finančních zájmů je obecně nežádoucí, aby byla žalobkyni ponechána – kvůli rozdílným výsledkům souběžně probíhajících správních a soudních řízení – dotace, která jí neměla být poskytnuta. Je rovněž třeba vnímat širší kontext celé věci, jelikož společnosti ze

pokračování

skupiny Agrofert podaly 22 žalob na shodném skutkovém i právním základě. Dále stěžovatel odkazuje na judikaturu, podle níž lze za významnou újmu považovat i stav, kdy nebude možné právní následky či dopady rozhodnutí správního orgánu vydaného na základě vykonatelného rozhodnutí správního soudu navrátit v původní stav.

[5] Co se týče újmy žalobkyně, tak ta nemá na poskytnutí dotace nárok. Přiznáním odkladného účinku tedy nebude nijak zkrácena na svých právech. Nebude pak ani připravena o právo na nové projednání a rozhodnutí o žádosti, pouze bude toto právo odloženo.

[6] Přiznání odkladného účinku nebude ani v rozporu s veřejným zájmem; naopak bude s ním v souladu. Veřejný zájem zde představuje zabránění vzniku neoprávněného výdaje státního rozpočtu a udržování stability veřejných rozpočtů. Rovněž je pak relevantní zájem na tom, aby – pokud výzva nepřipouští postup dle § 14p rozpočtových pravidel – bylo vydáno pouze jedno rozhodnutí. I udržení jednotné procesní linie je veřejným zájmem v podobě právní jistoty. K tomuto závěru odkazuje stěžovatel na judikaturu Ústavního soudu.

[7] Žalobkyně ve vyjádření k návrhu stěžovatele uvedla, že s návrhem nesouhlasí, neboť pro přiznání odkladného účinku nejsou splněny zákonné předpoklady. Stěžovatel vychází z mylných premis, neboť předjímá, že v nově vedeném řízení žádosti o dotaci vyhoví, ačkoli ho k tomu městský soud svým rozsudkem nijak nezavázal. Rozhodnutí stěžovatele zrušil z toho důvodu, že nebyla posouzena klíčová otázka daného případu, a to střet zájmů Ing. Andreje Babiše. Za podmínky, že stěžovatel v rámci nového projednání žádosti tuto otázku řádně posoudí, není rozsudkem městského soudu nijak limitován v tom, zda má žádosti vyhovět, nebo ji zamítnout. Žalobkyně je rovněž toho názoru, že pokud by stěžovatel žádosti žalobkyně vyhověl dříve, než by bylo rozhodnuto o kasační stížnosti, měla by být kasační stížnost odmítnuta pro odpadnutí předmětu řízení postupem dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[8] Žalobkyně dále odkázala na shora již zmíněné usnesení rozšířeného senátu čj. 10 Ads 99/2014-58, podle něhož ani hrozba existence dvou protichůdných rozhodnutí o téže věci není důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Má se jednat o výjimečný institut, který nemá být v řízeních před správními soudy obecným pravidlem. Jeho přiznání je u kasační stížnosti správního orgánu podmíněno ochranou důležitého veřejného zájmu, který v projednávané věci není dán. Žalobkyně je toho názoru, že rozšířený senát uvedené závěry formuloval obecně, aniž by je podmiňoval dostupností opravných a dozorčích prostředků. K vyplacení finančních prostředků z dotačního programu pak nedochází již rozhodnutím o věci samé, ale až splněním dotačních podmínek, o nichž je vedeno zvláštní řízení (řízení o žádosti o platbu). Kromě toho je situace řešitelná i prostřednictvím institutů opatření o nevyplacení dotace a řízení o odnětí dotace (§ 14e a § 15 rozpočtových pravidel). Stěžovatel dle názoru žalobkyně účelově zveličuje bezprecedentní a mimořádnou povahu nastalé procesní situace a marginalizuje újmu, která by žalobkyni mohla v důsledku přiznání odkladného účinku kasační stížnosti vzniknout. Odkázala rovněž na rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 9. 2015, čj. 9 Ads 83/2014-46, podle něhož sice žadatel o dotaci nemá právo na „výsledek“, ale má právo na „řádný proces“ s ním související. Kdyby navíc byla dotace na základě nového rozhodnutí o žádosti vyplacena, nejednalo by se v žádném případě o dotaci vyplacenou neoprávněně, neboť od

doby vydání prvního rozhodnutí o žádosti došlo ke skutkovému posunu – Ing. Babiš již není ve střetu zájmů. Evropská komise pak již Českou republiku informovala o tom, že až na několik málo projektů z minulosti lze veškeré zbývající dotace pro společnosti z koncernu Agrofert odblokovat. Žalobkyně rovněž nesouhlasí s tím, že by se za újmu způsobenou veřejným zájmům dal 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 skutečnost, že jeden ze senátů městského soudu posoudil skutkově a právně obdobný případ jinak.

II. Posouzení Nejvyššího správního soudu

[9] Návrh není důvodný.

[10] Podle § 107 odst. 1 s. ř. s. kasační stížnost nemá odkladný účinek. Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat, přičemž ustanovení § 73 odst. 2 až 5 s. ř. s. upravující odkladný účinek žaloby se užijí přiměřeně. Pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti musí být splněny tři materiální podmínky: 1) výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí musí pro stěžovatele znamenat újmu (újmu na jím chráněném zájmu), 2) újma musí být pro stěžovatele (na jím chráněném zájmu) nepoměrně větší, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, 3) přiznání odkladného účinku nesmí být v rozporu s důležitým veřejným zájmem (viz již zmíněné usnesení rozšířeného senátu čj. 10 Ads 99/2014-58). Povinnost tvrdit a osvědčit hrozbu újmy přitom tíží stěžovatele (viz usnesení NSS ze dne 29. 2. 2012, čj. 1 As 27/2012-32). Hrozící 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). O přiznání odkladného účinku může žádat také žalovaný, a to ze stejných důvodů jako žalobce. Soud ale již v minulosti konstatoval, že v takovém případě „bude přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ... vyhrazeno zpravidla ojedinělým případům“ (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 4. 2007, čj. 2 Ans 3/2006-49, č. 1255/2007 Sb. NSS).

[11] Skutkově i právně obdobnými návrhy (ve věcech jiných společností ze skupiny Agrofert) na přiznání odkladného účinku se již Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval (viz usnesení čj. 4 Afs 11/2023-59, čj. 4 Afs 10/2023-39, čj. 4 Afs 9/2023-40, čj. 10 Afs 10/2023-46, čj. 9 Afs 9/2023-36, čj. 10 Afs 9/2023-46, čj. 9 Afs 10/2023-84 a čj. 4 Afs 71/2023-56). Ve všech těchto rozhodnutích Nejvyšší správní soud návrh zamítl. V této věci Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od dříve vyslovených právních závěrů odchýlit. V podrobnostech lze proto na odkazovaná usnesení odkázat.

[12] Jak již odkazovaná předchozí rozhodnutí podrobně vysvětlila, samotná hrozba dvou protichůdných správních rozhodnutí není důvodem pro přiznání odkladného účinku (opět viz usnesení rozšířeného senátu čj. 10 Ads 99/2014-58). Pokud by tato skutečnost byla důvodem pro přiznání odkladného účinku, musel by být přiznáván správním orgánům téměř vždy. Takový přístup by vedl k nerovnosti stran řízení a k porušení § 36 odst. 1 s. ř. s. Přiznání odkladného účinku je tedy podmíněno dodatečným důležitým veřejným zájmem, jehož dotčení bude v konkrétním případě představovat právě onu nepoměrně větší újmu.

[13] Nejvyšší správní soud již dal stěžovateli za pravdu v tom, že k ohrožení důležitého veřejného zájmu by mohlo dojít v případě, že by byla žalobkyni přiznána a vyplacena

pokračování

dotace, která jí neměla být přiznána, přičemž by tuto dotaci nebylo možné vymoci zpět a tato skutečnost by měla významný nepříznivý vliv na veřejné rozpočty. Nicméně ani v nynějším případě městský soud ve svém rozsudku stěžovatele nijak věcně nezavázal, pokud jde o obsah rozhodnutí o žádosti. Pouze mu uložil zabývat se hlouběji některými skutkovými aspekty věci. Výslovně však uvedl, že z jeho rozsudku neplyne, že by dotace měla být žalobkyni přiznána. Samotný napadený rozsudek tedy ke vzniku újmy na straně stěžovatele (k narušení veřejného zájmu) nevede. K němu by mohlo dojít až za určitého procesního vývoje, přičemž se v tuto chvíli jedná pouze o hypotetický scénář. Hypotetická újma dle judikatury Nejvyššího správního soudu nepředstavuje újmu, která by odůvodňovala přiznání odkladného účinku (viz například usnesení NSS z 3. 4. 2023, čj. 2 As 28/2023-41).

[14] Ani to, že městský soud v jiné věci (sp. zn. 9 A 126/2021) zamítl žalobu proti rozhodnutí ve skutkově i právně shodné věci, nemůže na posouzení nic změnit. Samotný rozpor mezi rozsudky městského soudu nezpůsobuje újmu na straně stěžovatele, kterou by mohlo přiznání odkladného účinku odvrátit. Tuto situaci vyřeší až případné rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci samé.

[15] Stěžovatel dále poukazuje na to, že v důsledku pokračování v řízení o žádosti o dotaci a případného následného soudního sporu vzniknou další zbytečné náklady (tedy újma), jimž lze zamezit přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti. Tato újma však podle Nejvyššího správního soudu nenaplnuje svou závažností požadavky kladené na újmu, která by odůvodňovala přiznání odkladného účinku kasační stížnosti (usnesení NSS z 7. 9. 2018, čj. 4 Azs 249/2018-37). Nakonec taková „újma“ vzniká v důsledku vedení každého správního řízení.

[16] Přiznání odkladného účinku by navíc mohlo způsobit nepřiměřenou újmu žalobkyni. Jeho důsledkem by totiž bylo (přínejmenším) odložení posouzení žádosti žalobkyně. Z pohledu obchodní společnosti může mít takovéto odložení samo o sobě nepříznivé dopady – což platí ať již je dotace nakonec poskytnuta (v takovém případě by žalobkyně peněžní prostředky obdržela později, než pokud by nebyl odkladný účinek přiznán), či je nakonec žádost zamítnuta (v takovém případě se žalobkyně později dozví, že peněžní prostředky s konečnou platností neobdrží, čemuž může přizpůsobit svůj další postup, jakož i dříve dosáhnout případného soudního přezkumu zamítavého rozhodnutí). Řečeno jednoduše, žadatel o dotaci má přirozený zájem na tom, aby o jeho žádosti bylo rozhodnuto co nejdřív. Nejvyšší správní soud nesouhlasí se stěžovatelem v tom, že žalobkyni nemůže přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti vzniknout žádná újma, neboť na dotaci není právní nárok. Otázka újmy totiž s povahou dotace jako nenárokového institutu přímo nesouvisí. Jak správně uvedla žalobkyně, z rozsudku rozšířeného senátu NSS z 30. 9. 2015, čj. 9 Ads 83/2014-46, vyplývá, že žadatel sice nemá nárok na určitý výsledek řízení o žádosti, má však nárok na řádný proces. Ačkoliv tedy nárok na dotaci jako takový neexistuje, skrze spravedlivé posouzení žádosti, na které žalobkyně nárok má, může být takový nárok rozhodnutím o poskytnutí dotace založen. Zamezení tomuto výsledku prostřednictvím přiznání odkladného účinku kasační stížnosti by pak pro žalobkyni objektivně znamenalo újmu.

[17] Stěžovatel i žalobkyně rovněž zmiňovali, že pokud stěžovatel znovu rozhodne o žádosti, bude tím naplněn důvod pro odmítnutí kasační stížnosti z důvodu odpadnutí předmětu

řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Tato procesní souvislost by mohla odůvodnit přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, a to za účelem zajištění faktického přístupu stěžovatele k opravnému prostředku proti rozhodnutí městského soudu. Jedná se však o řešení, které je v judikatuře Nejvyššího správního soudu výrazně menšinové a které je v rozporu s východisky, na nichž jsou založena rozhodnutí rozšířeného senátu použita v této věci (k tomu srov. usnesení NSS ze dne 7. 12. 2022, čj. 8 Azs 172/2020-56, jímž byla tato právní otázka předložena k posouzení rozšířenému senátu). Ojedinelá rozhodnutí Nejvyššího správního soudu nemohou odůvodnit paušální přiznávání odkladných účinků kasačním stížnostem žalovaných správních orgánů, neboť by tím došlo k nepřiměřenému vychýlení v neprospěch zájmu žalobců na poskytnutí účinné (tj. též včasné) soudní ochrany (promítnutí právních účinků pravomocných soudních rozhodnutí).

[18] Nejvyšší správní soud proto neshledal, že by nepřiznáním odkladného účinku stěžovateli vznikla nepoměrně větší újma, než by přiznáním odkladného účinku vznikla žalobkyni. Podmínky pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti tedy nejsou naplněny.

[19] 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.).

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

V Brně 19. května 2023

Milan Podhrázký v. r.
předseda senátu