

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobců: **a) E. S., b) J. S., c) S. B.**, všichni zast. Mgr. Stanislavem Smrčkou, advokátem se sídlem Jakubské náměstí 580/4, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Vysoká škola polytechnická Jihlava**, se sídlem Tolstého 1556/16, Jihlava, zast. Mgr. Martinem Láníkem, advokátem se sídlem Italská 1274/8, Praha, **II) Statutární město Jihlava**, se sídlem Masarykovo náměstí 97/1, Jihlava, **III) EG.D, a.s.**, se sídlem Lidická 1873/36, Brno, **IV) Ing. J. F.**, zast. Mgr. Marií Mikulíkovou, advokátkou se sídlem Jakubské náměstí 580/4, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 1. 2024, č. j. 004474/2024/KUSK, sp. zn. SZ 101880/2023/ KUSK ÚSR/Hr, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 23. 8. 2024, č. j. 30 A 17/2024-334, o návrhu osoby zúčastněné na řízení 1) na zrušení odkladného účinku přiznaného kasační stížnosti usnesením ze dne 26. 9. 2024, č. j. 9 As 184/2024-96,

t a k t o :

Návrh na zrušení usnesení ze dne 26. 9. 2024, č. j. 9 As 184/2024-9, kterým byl kasační stížnosti přiznán odkladný účinek, **s e z a m í t á .**

O d ů v o d n ě n í :

[1] Nejvyšší správní soud v záhlaví uvedeném usnesením přiznal kasační stížnosti, kterou se žalobci („stěžovatelé“) domáhají zrušení rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové z 23. 8. 2024, č. j. 30 A 17/2024-334, odkladný účinek. Dospěl k závěru, že možná újma na straně stěžovatelů (spočívající v potenciálním znehodnocení nosné konstrukce nemovitostí, k nimž jim svědčí vlastnické, resp. jiné věcné právo) nastala v důsledku zamítnutí jejich žaloby bude nepoměrně větší než újma, která může vzniknout jiným osobám. Konstatoval, že osoba zúčastněná na řízení 1) („stavebník“), která spatřovala jí hrozící újmu v povinnosti vrácení veškerých dotací při nedodržení závazného termínu realizace záměru, existenci této újmy spolehlivě nedoložila. Zároveň neshledal, že by přiznání odkladného účinku bylo v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

[2] Stavebník následně podáním z 2. 10. 2024 a jeho doplněním (po rozhodnutí o námitce podjatosti) z 30. 10. 2024 požádal o zrušení přiznaného odkladného účinku. Předně je přesvědčen, že v kasační stížnosti zcela absentují legitimní důvody pro její přezkum

ze strany NSS. Usnesení o přiznání odkladného účinku se tak jeví jako vybočení z běžné praxe nerespektující účel ustanovení zákona o kasační stížnosti. NSS převzal zcela účelovou argumentaci stěžovatelů, aniž by ji kriticky posoudil. Závěr NSS o tom, že stěžovatelé vznik újmy nastalé v důsledku zamítnutí jejich žaloby osvědčili, považuje stavebník za nesprávný. Stěžovatelé nadto neunesli důkazní břemeno ohledně újmy vzniklé stavebníkovi.

[3] NSS ignoruje kontext projednávané věci a specifika systému poskytování dotací. Stavebníkovi není zřejmé, jak by měl prokázat, že nastane určitá skutečnost (nedodržení závazného termínu realizace) a jak na tuto skutečnost určitý orgán bude reagovat. Má-li mít stavebník možnost stihnout závazné termíny uvedené ve smlouvách o poskytnutí dotací, musí zahájit realizaci stavby nejpozději do 1. 11. 2024. V opačném případě nebude schopen splnění termínů zajistit. Důsledky tohoto nesplnění jsou v současnosti sice hypotetické, avšak vysoce pravděpodobné. Jedná se zejména o možnost odstoupení vysoutěženého zhotovitele od uzavřené smlouvy o dílo, požadavek zhotovitele na navýšení ceny díla za prostoje za každý den přerušení práce z důvodů na straně objednatele, či požadavek zhotovitele na posunutí vysoutěženého termínu dodání díla, které již není možné s ohledem na podmínky dotací. Pokud dojde ke zpoždění výstavby, stavebník část dotace nevyčerpá, přičemž celou dotaci nebo její část bude muset vrátit. Žádný poskytovatel dotaci nenavýší o dodatečné vícenáklady vzniklé na základě překážky na straně objednatele. Stavebník konkrétní rozhodnutí poskytovatele dotace předjímat nemůže.

[4] NSS nijak nepřihlédl k tomu, že smlouvy o poskytnutí dotace uzavřené se Statutárním městem Jihlava a s Krajem Vysočina dokládají závazek stavebníka provést výstavbu do 30. 9. 2026. Nepřihlédl ani ke smlouvě o dílo uzavřené s vybraným dodavatelem, od které může dodavatel v důsledku prodlení stavebníka jednostranně odstoupit.

[5] NSS rovněž nepochopil problematiku tzv. utopených nákladů. Ty jsou relevantní pouze při investičním rozhodování jednotlivce. Náklady již vynaložené stavebníkem tedy nejsou náklady utopenými, ale účelně vynaloženými, které budou vynaloženy marně, bude-li zmařena realizace záměru v rozporu s legitimním očekáváním stavebníka.

[6] Důsledky zneužití práva stěžovateli dopadají výlučně na stavebníka, který je v důsledku přebujelosti různých forem přezkumů nucen vynakládat značné prostředky na realizaci záměru, který je ve veřejném zájmu. Je zároveň nucen podstupovat značná finanční i reputační rizika, která mohou dopadat i na jeho zaměstnance. Je otázkou, jak mají postupovat statutární orgány stavebníka s péčí řádného hospodáře při správě cizího majetku, je-li jistota financování záměru nejistá. Zároveň jsou negována i jeho soukromá práva jakožto vlastníka stavebních pozemků, neboť není schopen již několik let dosáhnout pravomocného rozhodnutí a stavební pozemek využít. Usnesení je zcela nepředvídaným zásahem do jeho legitimního očekávání.

[7] Z usnesení o přiznání odkladného účinku dále není zřejmé, proč NSS nepředpokládal správnost předchozích rozhodnutí. NSS argumentuje riziky, která byla v předcházejícím řízení spolehlivě vyvrácena. Není proto zřejmé, proč by v řešeném případě měla být naplněna podmínka nutná pro mimořádné opatření v podobě přiznání odkladného účinku. Tím spíše, hodlá-li stavebník vybudovat záměr v nadprůměrně velké vzdálenosti od staveb

pokračování

stěžovatelů. I proto byly námitky stěžovatelů všemi správními orgány a krajským soudem zamítnuty a označeny za účelové.

[8] Právní zástupce stěžovatelů dokázal svými účelově vedenými kroky výstavbu zdržet natolik, že v současnosti reálně hrozí její zmaření. S ohledem na přiznání odkladného účinku není stavebník schopen poskytnout zhotoviteli stavby součinnost, ke které se zavázal ve smlouvě o dílo, a byl tak nucen uzavřít dodatek č. 1 k této smlouvě. Z něj je zřejmé, že v důsledku odkladného účinku vznikají stavebníkovi vícenáklady ve výši 26 640 Kč za každý den trvání doby přerušení, jakož i jednorázový náklad za provizorní oplocení, který činí 25 300 Kč. Náklady přerušení tak činí za měsíc říjen více než 800 000 Kč a dále narůstají. Zhotovitel v dodatku č. 1 deklaruje, že minimální doba nezbytná pro řádné zhotovení stavby a dokončení díla činí nejméně 23 měsíců od okamžiku, kdy bude zajištěno účinné stavební povolení. Mají-li být stávající podmínky poskytnutí dotací dodrženy, pak je nezbytné znovu zahájit stavební práce nejpozději 31. 10. 2024. V opačném případě stavebník nebude schopen splnit termín, který je pro něj dle platné smlouvy závazný. Není na stavebníkovi, aby předjímal další rozhodování poskytovatele dotace ve věci změny smlouvy o poskytnutí dotace. Za podmínek dalších ústupků ze strany zhotovitele a při vhodných klimatických podmínkách by bylo možné splnit termín stanovený poskytovatelem dotace i pokud by byly stavební práce zahájeny po 31. 10. 2024, proto si stavebník vymínil možnost od smlouvy o dílo odstoupit z důvodu, že v důsledku odkladu účinků stavebního povolení nebude schopen zajistit splnění podmínek pro poskytnutí předpokládaných dotací a zajistit financování ceny díla z dotací, a to až do 31. 12. 2024, což je nejzazší termín pro opětovné zahájení stavebních prací. Nebude-li ve věci rozhodnuto ze strany NSS nejpozději do konce roku 2024, stavebník bude nucen od smlouvy o dílo odstoupit, čímž dojde ke zmaření celé akce. Stavebníkovi tak hrozí vznik újmy ze ztráty dotací a marně vynaložených nákladů.

[9] Odkladem účinnosti stavebního povolení mu tak vznikne větší škoda než stěžovatelům. Ti namítají pouze hypotetické riziko ohrožení statiky jejich domů výstavbou probíhající ve značné vzdálenosti a ztrátu oslunění. Veškeré jejich námitky již byly vyvráceny v předchozím několikastupňovém řízení. Stavebníkovi naopak hrozí: 1) zmaření projektu výstavby veřejně prospěšné budovy kolejí; 2) ztráta dotací v celkové výši 304 475 247,89 Kč [státní rozpočet (MŠMT): 169 475 247,89 Kč; Statutární město Jihlava: 45 000 000 Kč; Kraj Vysočina: 90 000 000 Kč]; 3) marně vynaložené náklady na odstranění předchozí zástavby vyčíslené na 13 563 846,38 Kč; 4) další marně vynaložené značné náklady spojené se zadáním projektu, soutěžením veřejných zakázek, přerušením stavebních prací atd. S ohledem na uvedené je zřejmé, že není naplněna podmínka pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[10] Stěžovatelé ve vyjádření označují dokumenty mající osvědčit hrozící újmu stavebníka datované k září tohoto roku za opožděné, tedy nepřípustné. Tvrzené termíny pro zahájení stavebních prací pokládají za nevěrohodné, přičemž upozorňují na větší počet postupně se měnících dat v průběhu celého řízení. Ztrátu dotací považují za hypotetickou a odkazují na zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a na smluvně stanovený termín 31. 3. 2027 pro dosažení účelu dotace poskytnutých krajem a městem. Vícenáklady vzniklé uzavřením dodatku označují za důsledek smluvní volnosti.

[11] Žalovaný ani ostatní osoby zúčastněné na řízení se k návrhu nevyjádřily.

[12] Návrh na zrušení odkladného účinku přiznaného kasační stížnosti není důvodný.

[13] Dle § 73 odst. 5 s. ř. s. může soud usnesení o přiznání odkladného účinku zrušit, ukáže-li se v průběhu řízení, že pro přiznání odkladného účinku nebyly důvody, nebo že tyto důvody v mezidobí odpadly.

[14] Stavebník netvrdí (a NSS není známo), že by odpadly důvody pro přiznání odkladného účinku. Naopak uvádí, že tu nikdy nebyly. Jádrem jeho argumentace spočívá v tom, že 1) stěžovatelé neosvědčili, že jim hrozí újma (a NSS existenci takové újmy nezdůvodnil) a 2) jemu hrozí újma větší.

[15] Na úvod NSS zdůrazňuje, že návrh na zrušení odkladného účinku není opravným prostředkem v pravém slova smyslu. Případná revize předchozího rozhodnutí by se měla omezit na zohlednění skutečností, které před tím soudem nebyly známy, nebo toho, že dodatečně vyšlo najevo, že tvrzení žalobce (stěžovatele) nejsou pravdivá. Právní posouzení skutečností, z kterých soud při rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku vycházel, by následně zpochybňováno být nemělo (viz Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Wolters Kluwer, 2019, k § 73, bod 39).

[16] Z toho plyne, že se NSS nebude vyjadřovat k námitkám stavebníka, které se týkají nedostatků odůvodnění či přezkoumatelnosti usnesení o přiznání odkladného účinku. K návrhu se vyjádří věcně, a to s ohledem na skutečnosti, které jsou mu předloženy nově.

[17] K prvnímu důvodu stavebníka NSS uvádí, že jde o polemiku s usnesením o přiznání odkladného účinku. Stavebník zpochybňuje závěry NSS, přičemž uvádí skutečnosti, které jsou a byly NSS známy; jako například, že kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem, že přiznání odkladného účinku není pravidlem ale výjimkou, že újmu na své straně má dokládat žadatel o odkladný účinek, či že újma stěžovatelů je pravděpodobná, nikoliv jistá. Nic z toho nemá vliv na předchozí závěr NSS o doložené možné újmě na straně stěžovatelů. Kasační soud tak nemá důvod přehodnotit své předchozí závěry, navíc by se jednalo o nežádoucí změnu právního posouzení již jednou z jeho strany posuzovaných skutečností.

[18] Stavebník rovněž argumentuje tím, že NSS neměl zpochybňovat věcnou správnost rozsudku krajského soudu. To ale Nejvyšší správní soud neudělal. Naopak v usnesení o přiznání odkladného účinku výslovně v bodě 22 uvedl, že nepředjímá, jak ve věci meritorně rozhodne. Zcela mimoběžné jsou pak v této chvíli námitky týkající se věcné správnosti rozhodnutí krajského soudu, respektive legitimnosti kasačních námitek stěžovatelů. Není ani pravda, že by důkazní břemeno ohledně újmy stavebníka leželo na stěžovatelích. V usnesení NSS z 15. 1. 2024, č. j. 4 As 400/2023-46, bod 13, které stavebník sám cituje, se doslova uvádí: „*Stěžovatelka je tedy pro úspěšnost svého návrhu povinna tvrdit včas, úplně a konkrétně rozhodné skutečnosti o vzniku nenahraditelné újmy. Tvrdit a osvědčovat rozpor přiznání odkladného účinku s důležitým veřejným zájmem, popř. i újmu, jež by měla vzniknout jiným osobám, je naopak úkolem žalovaného*“. Vystupuje-li v řízení osoba zúčastněná na řízení, jejíž zájem je protichůdný ke stěžovatelům, má svou případnou újmu tvrdit a osvědčovat předně ona.

[19] Druhý důvod návrhu na zrušení odkladného účinku spočívá v tom, že stavebníkovi má hrozit rozsáhlá újma.

pokračování

[20] V tomto ohledu stěžovatel zaprvé poukazuje na rozhodnutí o poskytnutí dotace MŠMT. Z něj předně plyne, že termín realizace záměru je stanoven k 30. 9. 2026, který je jedním ze závazných ukazatelů. Tuto skutečnost nicméně stavebník osvědčil již v řízení o návrhu stěžovatelů na přiznání odkladného účinku. Nejvyšší správní soud znovu konstatuje, že stavebník doposud neprokázal, že nedodržení tohoto závazného termínu bude spojeno se sankcí ze strany poskytovatele dotace odpovídající celkové výše dotace, jak setrvale tvrdí. Z bodu 13 podmínek pro poskytnutí a čerpání dotace naopak plyne, že v rozhodnutí o poskytnutí dotace lze na základě žádosti příjemce dotace provést změny. Tento bod odkazuje na § 14o zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, který umožňuje změnu rozhodnutí o poskytnutí dotace týkající se mj. lhůty, v níž má být účelu stanoveného v dotaci dosaženo [§ 14 odst. 4 písm. e) ve spojení s § 14o rozpočtových pravidel] či částku poskytnutých peněžních prostředků [§ 14 odst. 4 písm. h) ve spojení s § 14o rozpočtových pravidel]. Existuje tak nástroj, za pomoci kterého lze újmu potenciálně hrozící stavebníkovi spočívající v nedodržení závazného termínu realizace záměru odvrátit, a to cestou žádosti o změnu rozhodnutí o přiznání dotace.

[21] Stavebník zadruhé poukazuje na vícenáklady spojené s přerušením provádění díla plynoucí z dodatku č. 1 ke smlouvě o dílo uzavřené mezi stavebníkem a zhotovitelem. Uzavření tohoto dodatku, ke kterému došlo až po právní moci usnesení o přiznání odkladného účinku, je důsledkem soukromoprávního jednání stavebníka. Ten tak nemůže namítat, že uzavření tohoto dodatku pro něj představuje újmu, pokud sám projevil vůli takový dodatek uzavřít. Opačný závěr by vedl k absurdnímu důsledku: univerzální obranou proti přiznání odkladného účinku kasační stížnosti by se mohlo stát jakékoliv soukromoprávní jednání, kterým se osoba, již přiznání odkladného účinku nesvědčí, zaváže k dodatečnému plnění po dobu, než bude o kasační stížnosti meritorně rozhodnuto. Nejvyšší správní soud uzavírá, že případná újma spojená s plněním dodatku č. 1 ke smlouvě o dílo není přímým důsledkem usnesení o přiznání odkladného účinku a stavebník se jí tak pro účely návrhu na zrušení odkladného účinku nemůže dovolat.

[22] Ve světle výše uvedeného Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal důvody pro zrušení usnesení, kterým byl kasační stížnosti přiznán odkladný účinek. Tímto závěrem soud nepředjímá, jaké bude rozhodnutí ve věci samé.

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

V Brně dne 4. prosince 2024

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu