

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **ELTODO, a.s.**, se sídlem Novodvorská 1010/14, Praha 4, zastoupený Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, **za účasti:** Statutární město Ostrava, se sídlem Prokešovo náměstí 1803/8, Ostrava, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 13. 10. 2017, č. j. 29 Af 93/2015 - 129, o návrhu žalovaného na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti,

t a k t o :

Kasační stížnosti **se** odkladný účinek **ne** přiznává.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Rozhodnutím ze dne 4. 5. 2015, č. j. ÚOHS-S1130/2014/VZ-10843/2015/513/IHL, žalovaný (dále jen „stěžovatel“) zamítl návrh žalobce na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele (osoby zúčastněné na řízení) při zadávání veřejné zakázky „Podpora veřejné dopravy“ (dále jen „veřejná zakázka“), neboť nezjistil důvody pro uložení nápravného opatření podle § 118 odst. 1 zákona 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“). Proti uvedenému rozhodnutí podal žalobce rozklad, o němž předseda stěžovatele rozhodnutím ze dne 31. 7. 2015, č. j. ÚOHS-R142/2015/VZ-20368/2015/323/KHo, rozhodl tak, že zrušil rozhodnutí stěžovatele a řízení dle § 66 odst. 1 písm. g) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), zastavil, neboť po zrušení zadávacího řízení veřejné zakázky osobou zúčastněnou na řízení se návrh žalobce stal zjevně bezpředmětným.

[2] Proti rozhodnutí předsedy stěžovatele podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), který rozhodnutí předsedy stěžovatele v záhlaví označeným rozsudkem dle § 78 odst. 1 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), zrušil a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení. Dle jeho názoru nebylo na místě postupovat dle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, ale mělo být přistoupeno k přerušení řízení dle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu do doby, dokud nebude rozhodnuto o souvisejícím řízení týkajícím se návrhu na zrušení rozhodnutí osoby zúčastněné na řízení o zrušení zadávacího řízení.

[3] Rozsudek krajského soudu následně stěžovatel napadl kasační stížností. Současně požádal, aby byl kasační stížnosti přiznán odkladný účinek.

[4] Stěžovatel v návrhu na přiznání odkladného účinku uvádí, že nepřiznání odkladného účinku kasační stížnosti by pro něj znamenalo újmu. Tuto újmu spatřuje, mimo materiální újmu vzniklou při vydávání nového totožného rozhodnutí, ve skutečnosti, že by předseda stěžovatele byl povinen vydat znovu rozhodnutí o rozkladu žalobce, přičemž by vzhledem k okolnostem daného případu (ukončené související řízení o návrhu na zrušení rozhodnutí osoby zúčastněné

na řízení o zrušení zadávacího řízení) musel znovu vydat rozhodnutí dle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu a ani případný zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu by na tom nemohl ničeho změnit, čímž by se řízení o stěžovatelově kasační stížnosti stalo bezpředmětným, a tím by mu byl *de facto* odepřen přezkum napadeného rozsudku, a tudíž i uplatnění jeho procesních práv. V této souvislosti odkázal na usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 25. 5. 2012, sp. zn. 62 Af 49/2011, dle kterého pouhá odborná diskuse bez vlivu na konkrétní veřejné subjektivní právo není smyslem řízení před soudy dle § 65 a násl. s. ř. s. Dále odkázal na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2013, č. j. 6 As 61/2013 – 20, podle něhož v případě, že hrozí existence dvou odlišných správních rozhodnutí, je na místě přiznat kasační stížnosti odkladný účinek.

[5] Stěžovatel dále uvedl, že újma jemu vzniklá případným nepřiznáním odkladného účinku kasační stížnosti je nepoměrně větší, než ta, která by mohla vzniknout žalobci přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti. Jeho újma by byla trvalá a nenávratná, neboť řízení o kasační stížnosti by vydáním nového rozhodnutí dle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu ztratilo smysl. Naopak případná újma vzniklá žalobci by byla nepoměrně menší, dočasná a zhojitelná. Navíc by mohlo dojít k absurdní situaci, kdy by vedle sebe existovaly dvě totožná správní rozhodnutí, což je stav nepřipustný až zmatečný.

[6] Přiznání odkladného účinku kasační stížnosti není dle stěžovatele ani v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Veřejným zájmem je právě udržení bezporuchového výkonu státní správy stěžovatelem, který by neměl zůstat bez možnosti soudního přezkumu před Nejvyšším správním soudem.

[7] Žalobce ani osoba zúčastněná na řízení se k návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nevyjádřili.

[8] Podle § 107 odst. 1 s. ř. s. nemá kasační stížnost odkladný účinek. Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat; přitom se užije přiměřeně § 73 odst. 2 s. ř. s., podle kterého lze přiznat 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. Stěžovatel, který se domáhá přiznání odkladného účinku, nese břemeno tvrzení a je povinen jím tvrzené skutečnosti přiměřeně doložit.

[9] Je třeba zdůraznit, že přiznání odkladného účinku kasační stížnosti je mimořádným institutem, kterým 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 případně zákonným postupem zrušeno. Přiznání odkladného účinku proto musí být vyhrazeno pro ojedinělé případy, které zákonodárce vyjádřil v § 73 odst. 2 s. ř. s. Pokud by soud rozhodoval o návrzích na přiznání odkladného účinku žalobě či kasační stížnosti paušálně tak, že by jej přiznával vždy, pokud by dopady rozhodnutí správního orgánu (soudu) byly negativní (záporné), pak by tím popřel smysl přiznání odkladného účinku podle § 73 s. ř. s. Základním smyslem odkladného účinku není obecně aplikovatelné oddálení účinku pravomocného rozhodnutí správního orgánu, ale jde o mimořádný nástroj zabránění stavu, kdy by v důsledku okamžitého výkonu pravomocného rozhodnutí správního orgánu či soudu bylo konkrétním, zásadním a nevratným způsobem negativně zasaženo do práv stěžovatele. Nepoměrně větší újma stěžovatele, než jaká by přiznáním odkladného účinku mohla vzniknout jiným osobám (§ 73 odst. 2 s. ř. s.) při výkonu nebo jiných právních následcích rozhodnutí, tedy musí představovat výjimečný a závažný stav, který již nelze v dalším běhu času nijak odčinit. To znamená, že i v případě, kdy přiznáním odkladného účinku nemůže vzniknout újma jiným osobám, musí být újma, jež vznikne navrhovateli výkonem nebo

pokračování

jinými právními následky rozhodnutí, takové intenzity, aby převážila nad veřejným zájmem na výkonu či jiných právních následcích pravomocného rozhodnutí správního orgánu či krajského soudu.

[10] Odkladný účinek má primárně poskytovat ochranu žalobci před výkonem napadeného rozhodnutí. V zájmu zachování zásady rovnosti v řízení před soudem nelze ani správnímu orgánu odepřít právo domáhat se přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Vznik nepoměrně větší újmy na straně správního orgánu však bude z logiky věci mnohem méně častý než na straně žalobce.

[11] Po zhodnocení důvodů uváděných stěžovatelem a skutečností vyplývajících ze soudního spisu dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že podmínky pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nejsou v daném případě splněny.

[12] Jak již bylo uvedeno, stěžovatel, který přiznání odkladného účinku navrhuje, má povinnost tvrzení a povinnost důkazní. Nejvyšší správní soud poukazuje na dispoziční zásadu ovládající celé řízení o kasační stížnosti – kasační soud není povolán k tomu, aby za stěžovatele vlastní vyhledávací činností zjišťoval či dokazoval důvody pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Návrh na přiznání odkladného účinku musí být proto dostatečně individualizovaný a podepřený konkrétními důkazy (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2012, č. j. 8 As 65/2011 - 74).

[13] V nyní projednávané věci je nutné posoudit, zda stěžovatelem naznačená případná procesní situace by pro něj znamenala závažnou újmu ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s., resp. závažné ohrožení důležitého veřejného zájmu.

[14] Nejvyšší správní soud při posuzování návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti vycházel především ze závěrů, které rozšířený senát zdejšího soudu vyjádřil v usnesení ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014 - 58, publ. pod č. 3270/2015 Sb. NSS, v němž dospěl k závěru, že kasační stížnosti žalovaného může být odkladný účinek přiznán jen výjimečně, „*kdy odložení účinků rozhodnutí krajského soudu bude podmíněno ochranou důležitého veřejného zájmu, jehož obrožení bude v konkrétním případě představovat právě onu nepoměrně větší újmu, než která přiznáním odkladného účinku vznikne jiným osobám, a jež nebude v rozporu s jiným veřejným zájmem*“.

[15] V citovaném usnesení zdejší soud dospěl také k následujícím závěrům, které jsou podstatné pro nyní posuzovanou věc:

„[34] Procesní situace, kdy žalovaný správní orgán na základě pravomocného rozsudku krajského soudu vydá ve správním řízení znovu rozhodnutí, které posléze nabude právní moci, následně či mezitím Nejvyšší správní soud tento rozsudek krajského soudu zruší a věc mu vrátí k novému projednání, jistě není žádoucí. O žalobě je však třeba znovu rozhodnout v souladu se závažným právním názorem kasačního soudu, což mj. znamená „obžívnutí“ původně zrušeného rozhodnutí správního orgánu (srov. usnesení rozšířeného senátu ve věci sp. zn. 2 Ans 3/2006).

[35] Obtížně řešitelná procesní situace není bezprostředním obrožením důležitého veřejného zájmu. Dodržení závažného právního názoru a v tomto důsledku pouhá brozba existence dvou rozhodnutí ve stejné věci, včetně dvou protichůdných hmotněprávních rozhodnutí, nemůže proto pro žalovaného bez dalšího představovat újmu dosahující intenzity požadované pro přiznání odkladného účinku.

[36] 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, jebož rozhodnutí bylo krajským soudem zrušeno. Tento postup by odporoval shora popsanému smyslu a účelu zákonné úpravy a mohl by vést i k nerovnosti stran, tj. k porušení § 36 odst. 1 s. ř. s.

[37] Zatímco žalobce by přiznání odkladného účinku kasační stížnosti dosáhl jen za skutečně výjimečných okolností, žalovanému by ve většině případů stačilo pouze to, že krajský soud jeho rozhodnutí zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Přestože je nutno existenci dvou rozhodnutí v téže věci hodnotit jako negativní, jedná se o důsledek povahy kasační stížnosti jako mimořádného opravného prostředku. Pokud by správní orgány neměly být vázány pravomocnými rozhodnutími krajských soudů, kterými se ruší jejich správní akty, pak by zákonodárce musel zcela změnit koncepci kasační stížnosti jako opravného prostředku proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů.“

[16] V nyní posuzované věci je nutné vzít v úvahu především povahu kasační stížnosti jako mimořádného opravného prostředku, na jehož základě může být případně prolomeno pravomocné rozhodnutí krajského soudu. Pokud je návrhatelem přiznání odkladného účinku kasační stížnosti žalovaný správní orgán, musí jako závažnou újmu tvrdit a prokázat ohrožení důležitého veřejného zájmu. Stěžovatel netvrdil takové závažné ohrožení veřejného zájmu, které by představovalo závažnou újmu ve smyslu 73 odst. 2 s. ř. s. Lze souhlasit se stěžovatelem, že případná procesní situace, jak ji popsal, může být obtížně procesně řešitelná, nicméně to bez dalšího nemůže znamenat splnění podmínky pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. V projednávané věci navíc stěžovatel tvrdí, že vzhledem k ukončení souvisejícího správního řízení by jeho nové rozhodnutí i podle závazného právního názoru krajského soudu bylo shodné jako rozhodnutí krajským soudem zrušené, totiž zastavení správního řízení dle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, takže z tvrzení stěžovatele v posuzované věci není vůbec zřejmé, v čem by mělo závažné ohrožení veřejného zájmu spočívat a proč by měla být taková procesní situace neřešitelná. Neznamená to také ani odepření jeho procesních práv, neboť je nutné vycházet ze zvláštní povahy řízení o kasační stížnosti, jak byla popsána výše. Opačný závěr by vedl k tomu, že by musel být přiznáván odkladný účinek kasační stížnosti vždy, jestliže by o něj požádal žalovaný. To by však vedlo k nerovnosti stran řízení. Závěrem zdejší soud poznamenává, že závěry soudů v rozhodnutích, na něž odkazuje stěžovatel, byla překonána právě citovaným usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ve vztahu k přiznávání odkladného účinku kasační stížnosti.

[17] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud nepřiznal kasační stížnosti odkladný účinek podle § 73 odst. 2 až 4 s. ř. s. ve spojení s § 107 odst. 1 s. ř. s. Závěrem Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že z usnesení o nepřiznání odkladného účinku kasační stížnosti nelze předjímat budoucí rozhodnutí o věci samé.

P o u č e n í: Proti tomuto usnesení **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 21. prosince 2017

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu