



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Ondřeje Mrákoty a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **Mlékárna Hlinsko, a. s.**, Kouty 53, Hlinsko, zast. advokátkou JUDr. Sylvií Sobolovou, Ph.D., Jungmannova 745/24, Praha 1 – Nové Město, proti žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, Na Františku 1039/32, Praha 1 – Staré Město, zast. advokátem JUDr. Janem Brodcem, LL.M., Ph.D., Rubešova 162/8, Praha 2 – Vinohrady, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 6. 2021, čj. MPO 536324/21/61500, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 1. 2023, čj. 11 A 175/2021-162,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 1. 2023, čj. 11 A 175/2021-162, **se ruší** a věc **se vrací** městskému soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Ministerstvo průmyslu a obchodu v průběhu roku 2021 zamítlo řadu žádostí o dotace, které podaly společnosti z koncernu Agrofert. Tyto společnosti pak napadly rozhodnutí ministerstva u městského soudu. Jednotlivé senáty městského soudu se při rozhodování o žalobách rozdělily a veskrze totožné spory vyřešily třemi různými způsoby. Jedním z nich bylo zrušení rozhodnutí ministerstva pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy bez nařízení jednání. Právě toto řešení zvolil městský soud i v nynější věci. NSS však dospěl k závěru, že pro zmíněný postup nebyly splněny předpoklady, rozhodnutí ministerstva je totiž přezkoumatelné. Rozsudek městského soudu proto NSS ruší a věc mu vrací k dalšímu řízení.

I. Vymezení věci

[2] Žalobkyně v dubnu 2018 požádala o poskytnutí dotace z operačního programu *Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost*. Podle Ministerstva průmyslu a obchodu sice žalobkyně splnila věcná kritéria pro poskytnutí dotace, její žádost nicméně i tak zamítlo.

V napadeném rozhodnutí ministerstvo vysvětlilo, že v průběhu rozhodování o žádosti o dotaci probíhal audit Evropské komise podle čl. 75 nařízení EU č. 1303/2013.¹ Komise vydala závěrečnou zprávu o auditu a rovněž zaslala České republice tzv. *follow-up letter*. Z těchto dokumentů ministerstvo dovodilo, že v nynější věci nemá splněn „základní předpoklad“, aby žádosti žalobkyně vyhovělo, tedy možnost v konečném důsledku financovat dotaci z Evropského fondu pro regionální rozvoj. Ministerstvo připustilo, že by k reakci Evropské komise (např. v podobě pozastavení platby či tzv. finanční opravy) nemuselo ani v případě vyhovění žádosti žalobkyně o poskytnutí dotace dojít. V dosavadním postoji Komise však ministerstvo vidělo riziko. Vyhovění žádosti by mohlo ohrozit i financování celého operačního programu. Ministerstvo tedy postupovalo s ohledem na princip prevence a žádost žalobkyně zamítlo. Současně vysvětlilo, že v daném případě nepostupovalo podle § 4c zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, a nemuselo se tedy ani zabývat námitkami žalobkyně ohledně naplnění podmínky v tomto ustanovení. Žádost žalobkyně zamítlo z jiného důvodu, který byl navíc součástí jeho správního uvážení.

[3] Městský soud však rozhodnutí ministerstva zrušil a věc vrátil ministerstvu k dalšímu řízení. Rozhodl podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy zrušil rozhodnutí bez nařízení jednání. Ministerstvo se podle městského soudu vyhnulo posouzení podmínky podle § 4c zákona o střetu zájmů. Současně si mělo ministerstvo vyhodnotit použitelnost a věcnou správnost závěrů Evropské komise učiněných v rámci probíhajícího auditu, nikoli brát její postoj jako definitivní.

II. Shrnutí argumentů kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[4] Proti rozsudku městského soudu podalo žalované ministerstvo kasační stížnost, a to z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti předneslo jednak rozsáhlou věcnou argumentaci (*s ohledem na důvody nynějšího rozsudku však tuto argumentaci NSS dále nerozvádí*). Současně ale namítlo, že jeho rozhodnutí bylo přezkoumatelné a městský soud neměl postupovat podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V napadeném rozhodnutí ministerstvo jasně vysvětlilo důvody rozhodnutí. I když závěry auditu Evropské komise dosud nebyly právně závazné, ministerstvo nemělo možnost odporovat jejím závěrům, aniž by ohrozilo operační program a státní rozpočet, navíc za situace, kdy na poskytnutí dotace není právní nárok. Nemuselo se přitom v souladu se zásadou hospodárnosti vypořádávat s každou jednotlivou námitkou žalobkyně, mohlo místo toho vystavět svůj ucelený právní názor a na něm založit napadené rozhodnutí. Městský soud měl nařídít ve věci jednání a rovněž provést dokazování.

[5] Žalobkyně navrhuje kasační stížnost zamítnout (*i zde NSS reprodukuje pouze argumenty relevantní pro nynější rozsudek*). Žalobkyně souhlasí s městským soudem, že rozhodnutí ministerstva je nepřezkoumatelné a bylo možné rozhodnout bez nařízení

¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, *Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 320 – 469*.

pokračování

jednání. Nicméně dodává, že i kdyby rozhodnutí ministerstva mělo být přezkoumatelné, není postup soudu vadou, která by měla znamenat nezákonnost napadeného rozsudku.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[6] Kasační stížnost je důvodná.

[7] Jak již NSS uvedl výše, v kauze dotací pro společnosti z koncernu Agrofert zvolily (za prakticky shodných okolností, včetně odůvodnění rozhodnutí ministerstva) různé senáty městského soudu různá řešení. Část senátů podobně jako v nyní napadeném rozsudku zrušila rozhodnutí ministerstva pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů (např. rozsudky ve věcech sp. zn. 10 A 129/2021, 10 A 130/2021, 11 A 220/2021, 14 A 223/2021, 14 A 224/2021, 18 A 105/2021). Jiné senáty použily v podstatě shodnou argumentaci, ovšem rozhodnutí ministerstva podle nich nebylo nepřezkoumatelné, ale nezákonné (např. rozsudky ve věcech 6 A 119/2021, 6 A 120/2021, 17 A 130/2021). Třetí variantu pak představují rozsudky devátého senátu městského soudu, který zamítl žaloby neúspěšných žadatelů o poskytnutí dotace, protože rozhodnutí ministerstva nebylo ani nepřezkoumatelné, ani nezákonné (rozsudky v řízeních sp. zn. 9 A 126/2021, 9 A 127/2021, 9 A 128/2021). Proti rozsudkům jsou nyní podány kasační stížnosti, ať už ministerstvem nebo v případě poslední citované varianty neúspěšnými žadateli o poskytnutí dotace.

[8] NSS předesílá, že se v nynější věci omezil jen na posouzení námitek, které směřovaly proti závěru městského soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí ministerstva, resp. na související námitky o vadách řízení před městským soudem. NSS zdůrazňuje, že se nyní *nezabývá* věcí samou.

[9] Městský soud zrušil napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, tedy nesrozumitelnosti či nedostatku důvodů, kvůli kterým skutečně nelze rozhodnutí věcně přezkoumat (např. rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2013, čj. 1 Afs 92/2012-45, *CASINO KARTÁČ Group*, bod 28). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů pak musí být „*vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno*“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS, *SŮD*).

[10] Správní orgán nemusí reagovat na každou dílčí námitku. Správní orgán může mj. vystavět vlastní argumentaci, v jejíž konkurenci pak námitky účastníků neobstojí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů má proto místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. např. již cit. 1 Afs 92/2012, *CASINO KARTÁČ Group*, bod 28, nověji rozsudek ze dne 17. 8. 2023, čj. 1 Afs 66/2023-79, *Boskovice*, bod 23).

[11] Městský soud vytkl ministerstvu, že se až příliš spoléhalo na dosavadní závěry auditu Evropské komise. Upozornil, že Komise k datu zamítnutí žádosti žalobkyně o dotaci ještě nevydala žádné rozhodnutí, které by definitivně vyloučilo proplacení dotací pro společnosti ze skupiny Agrofert z evropských prostředků (např. tzv. rozhodnutí o finanční opravě podle

čl. 85 nařízení č. 1303/2013). V takovém případě se ale ministerstvo mělo zabývat otázkou střetu zájmů Andreje Babiše, přesněji pak naplnění podmínky podle 4c zákona o střetu zájmů, podle něhož je zakázáno poskytnout dotaci podle právního předpisu upravujícího rozpočtová pravidla *obchodní společnosti, ve které veřejný funkcionář uvedený v § 2 odst. 1 písm. c) nebo jím ovládaná osoba vlastní podíl představující alespoň 25 % účasti společníka v obchodní společnosti*. Audit Komise a její dosavadní závěry se totiž týkaly právě tohoto střetu zájmů. Ministerstvo sice mohlo (a mělo) k auditním závěrům přihlížet, mělo si však samo vyhodnotit, nakolik jsou pro nynější věc použitelné a věcně správné (srov. body 33 až 39 rozsudku). Střet zájmů byl podle městského soudu „*klíčovou otázkou případu*“ a ministerstvo se této „*právně a skutkově náročné úvaze*“ nemohlo vyhnout (body 33 a 42 rozsudku). Právě v tom viděl soud nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí. Současně soud vytкнуł ministerstvu, že se nevypořádalo s námitkami žalobkyně ohledně přijatelnosti a věcné správnosti auditních výstupů (bod 47). Ministerstvo pak městský soud zavázal, aby se v dalším řízení splněním podmínky podle § 4c zákona o střetu zájmů zabývalo a vypořádalo se s dosavadními výsledky auditu Evropské komise.

[12] Rozhodnutí ministerstva však není nepřezkoumatelné.

[13] Zjednodušeně řečeno, ministerstvo si v napadeném rozhodnutí vystavělo v rámci svého správního uvážení možnost během posuzování žádosti o poskytnutí dotace zatáhnout za jakousi „ruční brzdu“. Ministerstvo dovodilo, že v případě, že by poskytnutí dotace mohlo ohrozit státní rozpočet (např. tím, že by následně dotace nebyla, resp. nemusela být proplacena z evropských peněz, případně že by dokonce mohlo být ohroženo evropské financování pro celý operační program), může ministerstvo jednat v souladu s principem prevence a žádosti o poskytnutí dotace nevyhovět. Takový postup podle ministerstva podléhá správnímu uvážení a jde *formálně o samostatný důvod pro zamítnutí žádosti o poskytnutí dotace*, odlišný od zamítnutí žádosti pro nesplnění podmínky v § 4c zákona o střetu zájmů.

[14] Pokud jde o odůvodnění napadeného rozhodnutí, je sice pravda, že v jeho úvodu ministerstvo obecně popisuje dosavadní průběh řízení o žádosti o poskytnutí dotace. Uvádí tam, že po věcné stránce byla žádost žalobkyně doporučena k financování a mohla tak postoupit do další části jejího posuzování, během které se ministerstvo zabývá mj. splněním podmínky v § 4c zákona o střetu zájmů (s. 2 napadeného rozhodnutí). V dalších částech odůvodnění ale ministerstvo vysvětluje, že jedná v rámci správního uvážení [na dotaci totiž podle zákona není právní nárok, viz § 14 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (rozpočtová pravidla)] a právě v rámci správního uvážení našlo další důvod, pro který může žádost žalobkyně zamítnout a nemusí se tudíž zabývat otázkou střetu zájmů podle § 4c zmíněného zákona.

[15] Rozhodnutí jistě mohlo být napsáno přehledněji, lze z něj ale rozeznat důvody, proč ministerstvo žádost zamítlo a proč se poté např. nezabývalo ustanovením § 4c zákona o střetu zájmů. Ministerstvo totiž dále v rozhodnutí popisuje dosavadní závěry auditu Evropské komise, včetně poukazu Komise na možnost pozastavit nebo přerušit platby či dokonce zrušit příspěvek na nynější operační program. Ministerstvo už zde přiznává, že nemělo v rukou definitivní rozhodnutí Komise (s. 2-3 napadeného rozhodnutí). Následně ministerstvo vysvětluje, že i když rozpočtová pravidla neobsahují výslovnou možnost

pokračování

zamítnout žádost o dotaci pro „*neexistenci zdroje financování*“, ministerstvo musí i tak jednat v souladu s principem prevence a chránit státní rozpočet před tím, že by z něj byly financovány dotace, které měly být původně proplaceny z evropských peněz (s. 4-6 rozhodnutí). V závěru pak ministerstvo opakuje a rozvádí, že si je vědomo skutečnosti, že Komise nevydala definitivní rozhodnutí o proplácení dotací. Přiznává, že by např. k tzv. finanční opravě podle čl. 85 nařízení č. 1303/2013 či k jiným krokům proti Česku a operačnímu programu nemuselo ani v případě vyhovění žádosti o dotaci dojít. Již stávající závěry Komise však ministerstvo považuje za riziko pro státní rozpočet dostatečné k tomu, aby přistoupilo k použití oné „ruční brzdy“. A s ohledem na postoj Komise varuje, že vyhovění nynější – jedné, konkrétní – žádosti může mít širší důsledky: „*potenciální dopady na státní rozpočet České republiky jsou tak rozsáhlejšího charakteru než jen provedení čisté finanční opravy týkající se jednotlivé operace*“ (s. 8 rozhodnutí).

[16] Ministerstvo rovněž vysvětlilo, že otázkou, zda byla v nynější věci naplněna podmínka podle § 4c zákona o střetu zájmů (ani jinými pravidly o střetu zájmů), se již nemuselo zabývat. Fakticky totiž použilo jiný, samostatný důvod pro zamítnutí žádosti (s. 7 rozhodnutí). Reagovalo také na výhrady žalobkyně, že Evropská komise dosud nevydala definitivní rozhodnutí (s. 8 tamtéž). Lze zopakovat, že ministerstvo výslovně výše popsany postup považuje za součást správního uvážení při rozhodování o žádosti o poskytnutí dotace (s. 4, kde ministerstvo odkazuje též na § 14 odst. 1 rozpočtových pravidel, nebo opět s. 8).

[17] Rozhodnutí ministerstva tedy nelze považovat na nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Z rozhodnutí lze vyčíst, proč ministerstvo jedná ve správním uvážení, proč ministerstvo zamítlo žádost žalobkyně, proč nezkoumalo splnění podmínky § 4c zákona o střetu zájmů, resp. proč ministerstvo nezviklalo ani to, že Evropská komise dosud nevydala definitivní rozhodnutí. Na všechny tyto otázky je v napadeném rozhodnutí přezkoumatelná odpověď. Nutno dodat, že ministerstvo využilo možnosti si vystavět vlastní právní názor, který by podle jeho mínění mohl převážet nad námitkami žalobkyně, a nereagovat na všechny dílčí námitky. Takový přístup je však přípustný (srov. bod [10] výše).

[18] NSS též dodává, že i případné překročení mezí správního uvážení či jeho zneužití (vzhledem k tomu, že právě do správního uvážení ministerstvo rámuje svůj dosavadní postup) je nezákonností, nikoli nepřezkoumatelností rozhodnutí správního orgánu (viz § 78 odst. 1 věta druhá s. ř. s., srov. již rozsudek ze dne 30. 11. 2004, čj. 3 As 24/2004-79, č. 739/2006 Sb. NSS; naopak k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí opřené o správní uvážení srov. např. rozsudek ze dne 17. 2. 2011, čj. 1 As 105/2010-73, body 30 a 31 – zjednodušeně řečeno, rozhodnutí založené na správním uvážení bude nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, pokud vůbec nevysvětlí úvahy a kritéria při správním uvážení použítá).

[19] NSS dodává, že podobný názor na přezkoumatelnost obdobných rozhodnutí ministerstva měly i jiné senáty městského soudu (srov. bod [7] výše).

[20] NSS opakuje, že nyní nehodnotí, zda má ministerstvo po věcné stránce pravdu. NSS nechává otevřenou otázku, zda ministerstvo žádost o poskytnutí dotace může zamítnout z důvodů, které ve svém rozhodnutí popsalo. Stejně tak NSS neřeší otázku, zda ministerstvo vykročilo z mezí správního uvážení nebo jej zneužilo. NSS pouze říká, že městský soud

zrušil rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., byť pro tento postup nebyly dány důvody.

[21] Ve výsledku tak městský soud nenařídil jednání, které se jinak konat mělo (nebyl splněn předpoklad, že všichni účastníci souhlasili, ať už výslovně nebo konkludentně, s rozhodnutím ve věci bez nařízení jednání podle § 51 odst. 1 s. ř. s.). Rozhodnutí věci bez nařízení jednání ale je standardně vadou řízení, která může mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé (srov. např. rozsudek ze dne 28. 4. 2016, čj. 7 As 27/2016-31, a tam cit. judikaturu). NSS proto musel z tohoto důvodu napadený rozsudek zrušit a věc městskému soudu vrátit k dalšímu řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] NSS proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. je městský soud vázán právním názorem uvedeným v tomto rozsudku. Rozhodnutí ministerstva je přezkoumatelné. Městský soud proto nařídí jednání a napadené rozhodnutí věcně přezkoumá (a také posoudí, zda provede oběma účastníky navržené důkazy). O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 6. září 2023

Zdeněk Kühn
předseda senátu