



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka, soudce Mgr. Michala Bobka a soudkyně JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: **Fatra, a.s.**, se sídlem třída Tomáše Bati 1541, Napajedla, zast. JUDr. Sylvií Sobolovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Jungmannova 745/24, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, se sídlem Na Františku 1039/32, Praha 1, zast. JUDr. Janem Brodce, LL.M., Ph.D., advokátem se sídlem Rubešova 162/8, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 10. 2021, čj. MPO 614938/21/61500, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 12. 2022, č. j. 14 A 224/2021-145,

**t a k t o :**

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 12. 2022, čj. 14 A 224/2021-145, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

### Odůvodnění:

[1] Ministerstvo průmyslu a obchodu zamítlo v průběhu roku 2021 řadu žádostí o dotace, které podaly různé obchodní společnosti náležící do koncernu Agrofert. Tyto společnosti následně napadly rozhodnutí ministerstva u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Jednotlivé senáty městského soudu se při rozhodování o žalobách názorově rozdělily a obsahově stejné spory vyřešily třemi různými způsoby. Jedním z nich bylo zrušení rozhodnutí ministerstva pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Toto řešení zvolil městský soud i v nyní projednávané věci. Nejvyšší správní soud (dále též jen „NSS“) však v nyní projednávané věci dospěl k závěru, že pro zmíněný postup nebyly splněny předpoklady. Rozhodnutí ministerstva je *přezkoumatelné*. Rozsudek městského soudu proto NSS zrušil a věc mu vrací k dalšímu řízení.

### I. Vymezení věci

[2] Žalobkyně je obchodní společností zpracovávající plasty. Náleží do koncernu Agrofert. Dne 20. 6. 2020 požádala žalovaného o poskytnutí dotace na projekt „Energetický úsporná opatření Fatra, a.s. VZT linky A BO PET, Chropyně“ (dále jen „projekt“) z *Operačního programu podnikání a inovace pro konkurenceschopnost*. Podle žalovaného sice žalobkyně splnila věcná kritéria pro poskytnutí dotace, její žádost byla nicméně i tak zamítnuta.

[3] V napadeném rozhodnutí žalovaný odkázal na audit Evropské komise (dále jen „Komise“) č. REGC414CZ0133 (dále jen „audit“) týkající se souladu řídicích a kontrolních systémů ČR s právním rámcem dle čl. 75 odst. 1 a 2 nařízení č. 1303/2013.<sup>1</sup> Výstupem auditu byla Závěrečná zpráva ze dne 29. 11. 2019, na níž navázal dopis Komise ze dne 22. 10. 2020 (dále jen „auditní výstupy“). Z těchto dokumentů žalovaný dovodil, že v projednávané věci nebyl splněn „základní předpoklad“, aby žádosti žalobkyně vyhověl, tedy aby byla dána možnost v konečném důsledku financovat dotaci z Evropského fondu pro regionální rozvoj. Žalovaný vysvětlil, že operační program stanovuje v souladu s čl. 120 odst. 1 a 2 nařízení č. 1303/2013 míru spolufinancování jednotlivých projektů. Upozornil, že způsob vyplácení podpory z Evropského fondu pro regionální rozvoj spočívá v postupu, kdy příjemce dotace nejprve předfinancuje způsobilé výdaje ze svých zdrojů, následně předloží žádost o platbu správnímu orgánu, na jejímž základě správní orgán vyplatí dotaci. Teprve poté správní orgán požádá Komisi o vyplacení příslušné částky. Tímto způsobem dochází k financování způsobilých výdajů z Evropského fondu pro regionální rozvoj a nikoli ze státního rozpočtu.

[4] K tomuto proplacení by nicméně v důsledku postoje Komise nemuselo dojít. V dosavadním postoji Komise žalovaný viděl jasné riziko pro prostředky státního rozpočtu. Vyhovění žádosti by mohlo ohrozit nejenom proplacení jednotlivých dotací pro obchodní společnosti náležící do koncernu Agrofert, ale i financování celého operačního programu. Žalovaný tedy postupoval s ohledem na princip prevence, rozpočtové odpovědnosti, a šetření prostředků státního rozpočtu. Současně vysvětlil, proč v dané věci nepostupoval podle § 4c zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů (dále jen „zákon o střetu zájmů“), a nemusel se tedy ani zabývat námitkami žalobkyně ohledně naplnění podmínky v tomto ustanovení. Žádost žalobkyně zamítl z jiného důvodu, který byl součástí jeho správního uvažování.

[5] Městský soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Rozhodl přitom způsobem podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy zrušil rozhodnutí žalovaného bez nařízení jednání pro nepřezkoumatelnost. Žalovaný se podle městského soudu vyhnul posouzení klíčové podmínky podle § 4c zákona o střetu zájmů. Současně si měl žalovaný vyhodnotit použitelnost a věcnou správnost závěrů Komise učiněných v rámci probíhajícího auditu. V této fázi nemohl žalovaný brát postoj Komise jako definitivní.

## II. Shrnutí argumentů kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

<sup>1</sup> 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 347/320 ze dne 20. 12. 2013).

pokračování

[6] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále „stěžovatel“) kasační stížnost, a to z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti přednesl stěžovatel jednak rozsáhlou polemiku s věcnou argumentací městského soudu, kterou však NSS s ohledem na důvody a rozsah tohoto rozhodnutí dále nereprodukuje.

[7] Stěžovatel však současně také namítl dvě vady řízení podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Za první, stěžovatel tvrdí, že jeho rozhodnutí je přezkoumatelné, a že městský soud neměl postupovat podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V napadeném rozhodnutí stěžovatel jasně vysvětlil důvody rozhodnutí, se kterými ostatně sám městský soud ve svém rozhodnutí věcně polemizuje. Stěžovatel navíc odkázal na rozhodnutí jiného senátu městského soudu, konkrétně na rozsudek ze dne 11. 1. 2023, č. j. 6 A 119/2021-185, ve kterém daný senát v zásadě stejné rozhodnutí stěžovatele za přezkoumatelné označil a také jej věcně přezkoumal.

[8] Za druhé, stěžovatel napadenému rozsudku městského soudu rovněž vytýká, že zrušil rozhodnutí stěžovatele z důvodu, který nebyl uveden v žalobě, a to bez nařízení jednání a bez jakéhokoli dalšího dokazování. Stěžovatel však s dokazováním ve věci samé počítal, důkazy k prokázání svých tvrzení navrhoval. Nebyly tedy dány podmínky pro postup podle § 51 odst. 2 s. ř. s., který soudu umožňuje rozhodnout ve věci samé bez jednání. Městský soud tím zatížil své řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

[9] Žalobkyně navrhuje kasační stížnost zamítnout. V rozsahu argumentů relevantních pro toto rozhodnutí žalobkyně v zásadě souhlasí s městským soudem, že rozhodnutí stěžovatele je nepřezkoumatelné a že bylo ve věci možné rozhodnout bez nařízení jednání. Nicméně dodává, že i kdyby rozhodnutí stěžovatele mělo být přezkoumatelné, není postup soudu spočívající s jiným vnímáním důvodů nepřezkoumatelnosti a nenařízení ústního jednání vadou, která by měla znamenat nezákonnost napadeného rozsudku. Samotný výrok rozsudku městského soudu by byl stejný, i kdyby k tvrzeným procesním vadám nedošlo.

### III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[10] Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost je přípustná. Byla podána osobou oprávněnou, ve lhůtě dle § 106 odst. 2 s. ř. s. Napadený rozsudek proto přezkoumal v rozsahu a z důvodů vymezených stěžovatelem v kasační stížnosti. Přihlížel při tom k případným vadám, které je povinen zkoumat z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Jak již NSS předeslal v úvodu tohoto rozsudku, v kauze dotací pro obchodní společnosti z koncernu Agrofert zvolily (za prakticky shodných odůvodnění jednotlivých napadených rozhodnutí stěžovatele) různé senáty městského soudu odlišné postupy a výstupy. Některé senáty, podobně jako v nyní napadeném rozsudku, zrušily rozhodnutí stěžovatele pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů (např. rozsudky ve věcech sp. zn. 10 A 129/2021, 10 A 130/2021, 11 A 175/2021, 11 A 220/2021, 14 A 223/2021, 18 A 105/2021). Jiné senáty použily v podstatě shodnou argumentaci, ovšem rozhodnutí stěžovatele podle nich nebylo nepřezkoumatelné, ale nezákonné (např. rozsudky

ve věcech pod sp. zn. 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 stěžovatele nebylo ani nepřezkoumatelné, ani nezákonné (rozsudky v řízeních sp. zn. 9 A 126/2021, 9 A 127/2021, 9 A 128/2021). Proti rozsudkům městského soudu jsou nyní podány kasační stížnosti, ať už stěžovatelem nebo v případě poslední citované varianty neúspěšnými žadateli o poskytnutí dotace.

[13] NSS předesílá, že se v nynější věci omezil výlučně na posouzení námitek, které směřovaly proti závěru městského soudu o *nepřezkoumatelnosti* rozhodnutí stěžovatele, resp. na související námitky o *vadách řízení* před městským soudem. NSS se v tomto řízení nezabýval věcí samou.

[14] Městský soud zrušil napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. NSS připomíná, že 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, č. j. 1 Afs 92/2012-45). 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, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS).

[15] Správní orgán nemusí výslovně reagovat na každou dílčí námitku. V rovině věcného posouzení může 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. rozsudek NSS č. j. 1 Afs 92/2012-45 bod [28], nověji rozsudek NSS ze dne 17. 8. 2023, č. j. 1 Afs 66/2023-79, bod [23]).

[16] Městský soud stěžovateli v podstatě vytkl, že ve svém rozhodnutí až příliš spoléhal na dosavadní závěry auditu 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 unijních prostředků, jako by bylo kupříkladu rozhodnutí o finanční opravě podle čl. 85 nařízení č. 1303/2013. K zamítnutí žádosti žalobkyně z důvodů uvedených v napadeném rozhodnutí by stěžovatel mohl přistoupit pouze tehdy, pokud by existoval jednoznačný, definitivní, a právně závazný dokument, který by uzavíral, že ke střetu zájmů došlo, a že Evropská unie proto neproplatí žádné dotační prostředky zasažené touto nesrovnalostí. V situaci, kdy takový dokument doposud nebyl vydán, se stěžovatel měl sám zabývat otázkou střetu zájmů Andreje Babiše, konkrétně 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*. Pokud tak stěžovatel neučinil a posouzení této klíčové otázky se s odkazem na auditní závěry vyhnul, vydal nepřezkoumatelné rozhodnutí spočívající v nedostatku důvodů.

pokračování

[17] Městský soud proto uzavřel, že důvod zamítnutí žádosti o dotaci spočívající v předpokladu, že Evropská unie prostředky dotace neproplatí, v jeho přezkumu neobstál, a tudíž vedl ke zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost. V době rozhodování stěžovatele nebylo postaveno najisto, že unijní orgány budou České republice dotace krátit, popřípadě že rozhodnou o pozastavení plateb a projekty financované z tohoto programu by tak byly financovány ze státního rozpočtu. V takovém případě se měl stěžovatel splněním podmínky § 4c zákona o střetu zájmů zabývat sám. Mohl vyjít z auditních zjištění Komise, musel je ovšem zhodnotit a v tomto ohledu vypořádat veškeré námitky žalobkyně proti použitelnosti a věcné správnosti těchto zjištění, což neučinil. Městský soud proto stěžovatele zavázal, aby se v dalším řízení splněním podmínky podle § 4c zákona o střetu zájmů zabýval a vypořádal se s dosavadními výsledky auditu Komise.

[18] NSS se s tímto posouzením městského soudu neztotožňuje. Rozhodnutí stěžovatele je *přezkoumatelné*.

[19] Zjednodušeně řečeno, stěžovatel v napadeném rozhodnutí konstruoval možnost během posuzování žádosti o poskytnutí dotace zatáhnout za jakousi „ruční brzdu“. Dovodil, že v případě, kdy by poskytnutí dotace mohlo ohrozit státní rozpočet (např. tím, že by následně dotace nebyla, resp. nemusela být proplacena z unijních peněz, případně že by dokonce mohlo být ohroženo unijní financování pro celý operační program), může stěžovatel jednat v souladu s principem prevence a žádosti o poskytnutí dotace nevyhovět. Takový postup podle stěžovatele podléhá *správnímu uvážení*. Jde *formálně o samostatný důvod pro zamítnutí žádosti o poskytnutí dotace*, odlišný od zamítnutí žádosti pro nesplnění podmínky stanovené v § 4c zákona o střetu zájmů.

[20] Pokud jde o odůvodnění napadeného rozhodnutí, je sice pravda, že v jeho úvodu stěžovatel 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 stěžovatel zabývá mj. splněním podmínky v § 4c zákona o střetu zájmů. V dalších částech odůvodnění ale 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 a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)], a že právě v rámci *správního uvážení*, veden řadou dalších zákonných důvodů, plynoucích jak z práva vnitrostátního [zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, zákon o rozpočtových pravidlech], tak práva unijního [další ustanovení nařízení č. 1303/2013 zavazující členské státy předcházet nesrovnalostem ve výdajích, a rovněž čl. 4 Smlouvy o EU – zásada loajální spolupráce], na které stěžovatel ve svém rozhodnutí podrobně odkazuje, našel jiný, další důvod, pro který má žádost žalobkyně zamítnout. Stěžovatel tímto způsobem osvětlil, proč se dle jeho názoru nemusí samostatně zabývat otázkou střetu zájmů podle § 4c zákona o střetu zájmů.

[21] Rozhodnutí by jistě mohlo být napsáno přehledněji. Rozhodně však z něj lze rozeznat důvody, proč stěžovatel žádost žalobkyně zamítl, a především proč se nezabýval ustanovením § 4c zákona o střetu zájmů. Stěžovatel v rozhodnutí popisuje dosavadní závěry auditu Komise, včetně poukazu Komise na možnost pozastavit nebo přerušit platby či dokonce zrušit příspěvek na nynější operační program. Stěžovatel uznává, že neměl

v okamžiku svého rozhodování v rukou definitivní rozhodnutí Komise. Následně ale vysvětluje, že i když rozpočtová pravidla neobsahují výslovnou možnost zamítnout žádost o dotaci pro „neexistenci zdroje financování“, stěžovatel 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 proplaceny z unijních prostředků a pro které neexistuje odpovídající výdajová položka v českém rozpočtu. Již stávající závěry Komise však stěžovatel považuje za riziko pro státní rozpočet dostatečné k tomu, aby přistoupil k zatažení oné „ruční brzdy“, přičemž 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“* (str. 8 rozhodnutí stěžovatele).

[22] Stěžovatel tak srozumitelně a přezkoumatelně vysvětlil, že otázkou, zda byla v nynější věci naplněna podmínka podle § 4c zákona o střetu zájmů (ani jinými pravidly o střetu zájmů), se za této situace již nemusel zabývat. Stěžovatel tento svůj postup považuje za součást správního uvážení při rozhodování o žádosti o poskytnutí dotace.

[23] Rozhodnutí stěžovatele proto nelze považovat na nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Z rozhodnutí lze vyčíst, proč se stěžovatel domnívá, že jednal v rámci správního uvážení, proč zamítl žádost žalobkyně, proč nezkoumal splnění podmínky podle § 4c zákona o střetu zájmů, resp. proč nepovažoval za určující skutečnost, že Komise dosud nevydala definitivní rozhodnutí. Na všechny tyto otázky je v napadeném rozhodnutí přezkoumatelná odpověď. Stěžovatel využil možnosti si vystavět vlastní právní názor, který by podle jeho mínění měl převážet nad námitkami žalobkyně, a nereagoval proto na všechny dílčí námitky. Takový přístup je však podle již výše citované judikatury správních soudů přípustný.

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

[25] Jen pro ilustraci NSS rovněž doplňuje, že podobný názor na přezkoumatelnost obdobných rozhodnutí stěžovatele měly i jiné senáty městského soudu (srov. odstavec [12] výše).

[26] NSS opakuje, že v projednávané věci mu nepřísluší hodnotit, zda má stěžovatel po věcné stránce pravdu. Stejně tak NSS neřeší otázku, zda stěžovatel vykročil z mezí správního uvážení nebo jej zneužil. NSS zde pouze konstatuje, že městský soud zrušil napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., byť pro tento postup nebyly dány důvody.

#### IV. Závěr a náklady řízení

pokračování

[27] NSS 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 stěžovatele je přezkoumatelné. Městský soud proto napadené rozhodnutí věcně přezkoumá. Rovněž posoudí, zda provede oběma účastníky navržené důkazy. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v dalším řízení (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 7. září 2023

JUDr. Radan Malík  
předseda senátu