



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **SCHROM FARMS spol. s r. o.**, Velké Albrechtice 327, zastoupená advokátkou JUDr. Sylvií Sobolovou, Jungmannova 745/24, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, Na Františku 1039/32, Praha 1, zastoupený advokátem doc. JUDr. Janem Brodcem, LL.M., Ph.D., Rubešova 162/8, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 10. 2021, čj. MPO 614923/21/61500, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 1. 2023, čj. 11 A 220/2021-149, ve znění usnesení ze dne 17. 1. 2023, čj. 11 A 220/2021-159,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 1. 2023, čj. 11 A 220/2021-149, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Žalovaný zamítl v průběhu roku 2021 řadu žádostí o dotace, které podaly společnosti z koncernu Agrofert. Tyto společnosti poté napadly rozhodnutí žalovaného 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 žalovaného 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 ovšem po posouzení kasačních námitek dospěl k závěru, že pro zmíněný postup nebyly splněny předpoklady, neboť rozhodnutí žalovaného je přezkoumatelné. Rozsudek městského soudu proto NSS ruší a věc mu vrací k dalšímu řízení.

1. Vymezení věci

[2] Žalobkyně v srpnu 2020 požádala o poskytnutí dotace z operačního programu *Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost*. Podle žalovaného sice žalobkyně splnila věcná kritéria pro poskytnutí dotace, její žádost nicméně i tak zamítl. V napadeném rozhodnutí žalovaný vysvětlil, 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 žalovaný dovodil, že v nynější věci není splněn „základní předpoklad“, aby žádosti žalobkyně vyhověl, a to možnost v konečném důsledku financovat dotaci z Evropského fondu pro regionální rozvoj. Žalovaný shledal v dosavadním postoji Komise riziko. Vyhovění žádosti by mohlo ohrozit i financování celého operačního programu. Žalovaný proto postupoval s ohledem na princip prevence a žádost žalobkyně zamítl. Současně vysvětlil, že v daném případě nepostupoval podle § 4c zákona č. 159/2006 Sb., 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 navíc součástí jeho správního uvážení.

[3] Městský soud zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Městský soud postupoval podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy zrušil rozhodnutí bez nařízení jednání. Žalovaný se podle městského soudu vyhnul posouzení podmínky podle § 4c zákona o střetu zájmů. Současně měl žalovaný vyhodnotit použitelnost a věcnou správnost závěrů Evropské komise učiněných v rámci probíhajícího auditu, nikoli brát její postoj jako definitivní.

2. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[4] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, a to z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti přednesl jednak rozsáhlou věcnou argumentaci (*s ohledem na důvody nynějšího rozsudku však tuto argumentaci NSS dále nerozvádí*). Současně namítl, že jeho rozhodnutí bylo přezkoumatelné a městský soud neměl postupovat podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V napadeném rozhodnutí stěžovatel jasně vysvětlil důvody tohoto rozhodnutí. Přestože závěry auditu Evropské komise dosud nebyly právně závazné, stěžovatel neměl možnost odporovat jejím závěrům, aniž by ohrozil operační program a státní rozpočet, navíc za situace, kdy na poskytnutí dotace není právní nárok. Nemusel se přitom v souladu se zásadou hospodárnosti vypořádávat s každou jednotlivou námitkou žalobkyně, mohl 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 ve vyjádření navrhla kasační stížnost zamítnout (*i zde NSS reprodukuje pouze argumenty relevantní pro nynější rozsudek*). Žalobkyně souhlasí s městským soudem, že rozhodnutí stěžovatele je nepřezkoumatelné a bylo možné rozhodnout bez nařízení jednání.

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

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

[6] Stěžovatel reagoval na vyjádření žalobkyně replikou. V ní se přidržel svých dosavadních názorů.

3. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Jak již NSS uvedl výše, v kauze dotací pro společnosti z koncernu Agrofert zvolily (za prakticky shodných okolností, včetně odůvodnění rozhodnutí stěžovatele) různé senáty městského soudu různá řešení. Část senátů podobně jako v nyní napadeném rozsudku zrušila 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, 14 A 223/2021, 14 A 224/2021, 18 A 105/2021). Jiné senáty použily v podstatě shodnou argumentaci, ovšem rozhodnutí stěžovatele podle nich nebylo nepřezkoumatelné, ale nezákonné (např. rozsudky ve věcech 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 jsou nyní podány kasační stížnosti, ať už stěžovatelem nebo v případě poslední citované varianty neúspěšnými žadateli o poskytnutí dotace.

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

[10] 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*).

[11] 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 své místo zejména v situacích, kdy správní orgán opomene 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).

[12] Městský soud vytkl stěžovateli, že se až příliš spoléhal 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 tedy stěžovatel měl 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. Stěžovatel sice mohl (a měl) k auditním závěrům přihlížet, měl si však sám vyhodnotit, nakolik jsou pro nynější věc použitelné a věcně správné (srov. body 32 až 41 rozsudku). Střet zájmů byl podle městského soudu „klíčovou otázkou případu“ a stěžovatel se této „právně a skutkově náročné úvaze“ nemohl vyhnout (body 32 a 42 rozsudku). Právě v tom městský soud spatřoval nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí. Současně městský soud vytkl stěžovateli, že se nevypořádal s námitkami žalobkyně ohledně přijatelnosti a věcné správnosti auditních výstupů (bod 47). Stěžovatele pak městský soud zavázal, aby se v dalším řízení splněním podmínky podle § 4c zákona o střetu zájmů zabýval a vypořádal se s dosavadními výsledky auditu Evropské komise.

[13] Podle NSS není rozhodnutí stěžovatele nepřezkoumatelné.

[14] Stěžovatel v nynější věci dovodil, 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 stěžovatel jednat v souladu s principem prevence a žádosti o poskytnutí dotace nevyhovět. Takový postup podle stěžovatele podléhá správnímu uvážení a jedná se *formálně o samostatný důvod pro zamítnutí žádosti o poskytnutí dotace*, odlišný od zamítnutí žádosti pro nesplnění podmínky v § 4c zákona o střetu zájmů.

[15] 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 (s. 2 napadeného rozhodnutí). V dalších částech odůvodnění ale stěžovatel 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 zjistil další důvod, pro který může žádost žalobkyně zamítnout a nemusí se tudíž zabývat otázkou střetu zájmů podle § 4c zmíněného zákona.

[16] Rozhodnutí jistě mohlo být napsáno přehledněji, lze z něj ale rozeznat důvody, proč stěžovatel žádost zamítl a proč se poté např. nezabýval ustanovením § 4c zákona o střetu zájmů. Stěžovatel 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. Stěžovatel už zde přiznává, že neměl v rukou definitivní rozhodnutí Komise (s. 2-3 napadeného rozhodnutí). Následně stěžovatel vysvětluje, že i přestože rozpočtová pravidla neobsahují výslovnou možnost zamítnout

pokračování

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 původně proplaceny z evropských peněz (s. 4-6 rozhodnutí). V závěru pak stěžovatel opakuje a rozvádí, že si je vědom 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 ČR a operačnímu programu nemuselo ani v případě vyhovění žádosti o dotaci dojít. Již stávající závěry Komise však stěžovatel považuje za riziko pro státní rozpočet dostatečné k tomu, aby žádost žalobkyně z preventivních důvodů zamítl. A s ohledem na postoj Komise stěžovatel 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(i)*“ (s. 8 rozhodnutí).

[17] Stěžovatel rovněž vysvětlil, proč se již nemusel zabývat otázkou, zda byla v nynější věci naplněna podmínka podle § 4c zákona o střetu zájmů (ani jinými pravidly o střetu zájmů). Fakticky totiž použil jiný, samostatný důvod pro zamítnutí žádosti (s. 7 rozhodnutí). Reagoval také na výhrady žalobkyně, že Evropská komise dosud nevydala definitivní rozhodnutí (s. 8 tamtéž). Lze zopakovat, že stěžovatel 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 s. 10).

[18] Rozhodnutí stěžovatele tedy nelze považovat na nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Z rozhodnutí lze vyčíst, proč stěžovatel za použití správního uvážení zamítl žádost žalobkyně, proč nezkoumal splnění podmínky § 4c zákona o střetu zájmů, resp. proč na jeho závěrech nic nezměnila ani skutečnost, že Evropská komise dosud nevydala definitivní rozhodnutí. Na všechny tyto otázky je v napadeném rozhodnutí přezkoumatelná odpověď. Nutno dodat, že stěžovatel využil možnosti vystavět si vlastní právní názor, který by podle jeho mínění mohl převážit nad námitkami žalobkyně, a nereagovat na všechny dílčí námitky. Takový přístup je však přípustný (srov. bod [11] výše).

[19] 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. rozsudek ze dne 30. 11. 2004, čj. 3 As 24/2004-79, č. 739/2006 Sb. NSS; naopak k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí opřeného 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 použitá).

[20] NSS dodává, že podobný názor na přezkoumatelnost obdobných rozhodnutí stěžovatele měly i jiné senáty městského soudu (srov. bod [8] výše).

[21] NSS opakuje, že nyní nehodnotí, zda má stěžovatel po věcné stránce pravdu. NSS nechává otevřenou otázku, zda stěžovatel může žádost o poskytnutí dotace zamítnout z důvodů, které ve svém rozhodnutí popsal. Stejně tak NSS neřeší otázku, zda stěžovatel vykročil z mezí správního uvážení, příp. jej zneužil. NSS pouze říká, že městský soud zrušil rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., byť pro tento postup nebyly dány důvody.

[22] 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 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.

4. Závěr a náklady řízení

[23] S ohledem na veškeré uvedené důvody NSS zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). 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 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 **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. září 2023

Ondřej Mrákota
předseda senátu