



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Tomáše Kocourka a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **Kostecké uzeniny a.s.**, IČO 46900411, se sídlem Kostelec 60, okres Jihlava, zast. JUDr. Sylvií Sobolovou, Ph.D., advokátkou, se sídlem Jungmannova 24, Praha, proti žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, se sídlem Na Františku 24, Praha, zast. JUDr. Bc. Petrem Kadlecem, advokátem, se sídlem Na Florenci 15, Praha, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 10. 2021, č. j. MPO 614930/21/61500, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 12. 2022, č. j. 18 A 105/2021-173,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 12. 2022, č. j. 18 A 105/2021-173, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení a shrnutí základních východisek

[1] Žalobkyně se žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 10. 2021, č. j. MPO 614930/21/61500, kterým byla zamítnuta její žádost o poskytnutí dotace v rámci dotačního programu *Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost* vedená pod registračním číslem CZ.01.3.10/0.0/0.0/19_251/0022083. Žalovaný v průběhu roku 2021 zamítl několik obdobných žádostí o dotace, které podaly společnosti spadající pod koncern Agrofert; žalobkyně je rovněž jednou z těchto společností. Ve svých rozhodnutích naznal, že žalobkyně splnila věcná kritéria pro přiznání dotace, i přesto však žádosti zamítl. Důvodem jejich zamítnutí byly závěry Evropské komise (dále jen „Komise“) vyslovené v závěrečné zprávě o auditu provedeného podle čl. 75 nařízení EU č. 1303/2013 a následném tzv. *follow-up letteru*. V rámci auditu byl totiž zkoumán soulad řídicích a kontrolních systémů České republiky s právním rámcem upraveným v tomto článku nařízení. Ze závěrů auditu

žalovaný dovodil, že pro vyhovění žádosti není splněn základní předpoklad, a to možnost v konečném důsledku financovat dotaci z Evropského fondu pro regionální rozvoj (tj. k jejímu proplacení z prostředků Evropské unie), a to dokud Ing. Andrej Babiš (osoba, která dle závěrů Komise fakticky ovládá koncern Agrofert) současně je nebo byl veřejným funkcionářem. S ohledem na tyto závěry tedy žalovaný shledal možné vyhovění žádosti riskantním. Případné vyplacení prostředků z dotace by totiž dle jeho názoru za daných okolností mohlo ohrozit státní rozpočet a fungování dotačního programu, a proto v souladu s principem prevence a v rámci svého správního uvážení žádosti žalobkyně zamítl.

[2] Ve všech případech podaly jednotlivé společnosti proti rozhodnutím žalovaného žaloby k městskému soudu. Různé senáty městského soudu se s žalobami vypořádaly různými způsoby. Devátý senát žaloby zamítl jako nedůvodné (rozsudky v řízeních sp. zn. 9 A 126/2021, 9 A 127/2021 a 9 A 128/2021). Další senáty zrušily rozhodnutí žalovaného z důvodu jejich nezákonnosti (např. rozsudky ve věcech 6 A 119/2021, 6 A 120/2021 a 17 A 130/2021). Poslední skupinu tvořily senáty, které za užití obdobné argumentace zrušily rozhodnutí žalovaného z důvodu jejich nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů (např. rozsudky ve věcech sp. zn. 10 A 129/2021, 14 A 223/2021, 11 A 220/2021, 11 A 175/2021, 14 A 224/2021 a 18 A 105/2021). Do poslední skupiny rozsudků patří i rozsudek, kterým městský soud rozhodl v projednávané věci. Městský soud tedy rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Rozhodl podle § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tedy zrušil rozhodnutí bez nařízení jednání.

[3] Nosným argumentem městského soudu, na jehož základě přistoupil ke zrušení rozhodnutí žalovaného z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti, bylo, že žalovaný se dle názoru soudu nedostatečně vypořádal s otázkou střetu zájmů Ing. Babiše. Soud uvedl, že žalovaný měl vyhodnotit použitelnost a věcnou správnost závěrů Komise učiněných v rámci auditu, nikoli brát její postoj jako definitivní. Žalovaný měl dle názoru městského soudu posoudit splnění podmínky podle § 4c zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o střetu zájmů“), což neučinil. Nedostatek těchto důvodů byl dle městského soudu natolik závažný, že ve výsledku vyloučil soudní přezkum napadeného rozhodnutí v částech žalobní argumentace týkající se použitelnosti a přímé závaznosti závěrů auditu.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[4] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhuje rozsudek městského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. Kromě věcné argumentace, kterou s ohledem na důvody nynějšího rozsudku Nejvyšší správní soud dále nerekapituluje, stěžovatel namítl, že jeho rozhodnutí nebylo stiženo vadou nepřezkoumatelnosti, a městský soud tudíž nebyl oprávněn postupovat podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s; měl tedy ve věci nařídit jednání a v jeho rámci provést dokazování. Odkázal přitom na rozhodnutí jiných senátů městského soudu, konkrétně na rozsudky ve věcech sp. zn. 6 A 119/2021 a 17 A 130/2021, v nichž jiné senáty městského soudu shledaly v zásadě stejná rozhodnutí stěžovatele jako přezkoumatelná a také je věcně přezkoumaly. Stěžovatel namítá, že ve svém

pokračování

rozhodnutí přezkoumatelně vysvětlil, jaké důvody ho vedly k jeho vydání. Připomněl, že podáním ze dne 13. 1. 2022 městskému soudu sdělil, že s projednáním věci bez jednání nesouhlasí. Dále stěžovatel namítá, že soud nemohl daným způsobem postupovat ani proto, že shledal pouze částečnou nepřezkoumatelnost rozhodnutí, přičemž ve zbylém rozsahu byl schopen rozhodnutí přezkoumat. Procesní pochybení městského soudu spočívající ve zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, nicméně při jeho současném faktickém částečném přezkoumání, a zároveň v odepření jednání před soudem je nejenom v rozporu s § 51 odst. 1 s. ř. s., nýbrž též porušením práva na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

[5] Žalobkyně navrhuje kasační stížnost zamítnout. K výše uvedeným námitkám uvedla, že dle jejího názoru bylo v řízení před městským soudem možné rozhodnout bez nařízení jednání. I kdyby navíc bylo rozhodnutí stěžovatele přezkoumatelné, nezakládá postup soudu nezákonnost napadeného rozsudku. Samotný výrok rozsudku městského soudu by byl stejný, i kdyby k tvrzeným procesním vadám nedošlo.

[6] Stěžovatel rovněž Nejvyššímu správnímu soudu zaslal repliku k vyjádření žalobkyně, ve které setrval na svých argumentačních pozicích.

III. Posouzení kasační stížnosti

[7] 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 v kasační stížnosti. Přihlížel při tom k případným vadám, které je povinen zkoumat z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost je důvodná. Nejvyšší správní soud předesílá, že se v nynější věci omezil pouze na přezkum námitek, které směřovaly vůči závěru městského soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatele, resp. vůči tvrzeným procesním pochybením městského soudu, a nezabýval se 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, 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 NSS ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74). 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 citovaný rozsudek č. j. 1 Afs 92/2012-45 nebo rozsudek NSS ze dne 17. 8. 2023, č. j. 1 Afs 66/2023-79).

[10] Jak již bylo uvedeno výše, městský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele z toho důvodu, že dle jeho názoru až příliš spoléhal na závěry auditu Komise. Ta totiž ještě nevydala žádné rozhodnutí, které by zabránilo tomu, aby byla předmětná dotace proplacena z evropských prostředků (např. tzv. rozhodnutí o finanční opravě podle čl. 85 nařízení č. 1303/2013). Za těchto okolností se tedy dle názoru městského soudu měl stěžovatel podrobně zabývat otázkou střetu zájmů Ing. Babiše, resp. měl sám vyhodnotit, nakolik jsou závěry Komise pro posouzení žádosti relevantní a správné. Měl přitom dle názoru městského soudu vycházet z § 4c zákona o střetu zájmů. Z auditu Komise tedy sice stěžovatel tak jako tak vycházet měl, tento podklad měl však doplnit vlastní právní a skutkovou úvahou. Městský soud zavázal stěžovatele, aby se v dalším řízení zabýval splněním podmínky podle § 4c zákona o střetu zájmů a vypořádal se s dosavadními výsledky auditu Komise.

[11] Dle názoru Nejvyššího správního soudu však rozhodnutí stěžovatele nepřezkoumatelné není. Stěžovatel v odůvodnění svého rozhodnutí vysvětlil, že při rozhodování o žádosti disponuje správním uvážením, což vyplývá jednak z toho, že na dotaci není právní nárok, jednak z povinností stěžovatele podle předpisů upravujících nakládání s veřejnými prostředky. Důvodem zamítnutí žádosti nebyl možný střet zájmů Ing. Babiše ve smyslu § 4c zákona o střetu zájmů, ale obava o stabilitu státního rozpočtu a dotačního programu v případě, že nebude dotace následně proplacena z evropských prostředků. Stěžovatel tedy postupoval v souladu s principem prevence. Jedná se o formálně samostatný důvod pro zamítnutí žádosti o poskytnutí dotace, odlišný od zamítnutí žádosti pro nesplnění podmínky stanovené v § 4c zákona o střetu zájmů. Skutečnost, že stěžovatel postupoval právě v rámci správního uvážení, je reflektována plně v odůvodnění jeho rozhodnutí. Stěžovatel tedy dle svých slov přistoupil k aplikaci jiného důvodu, pro který může žádost žalobkyně zamítnout, a nemusí se tudíž zabývat otázkou střetu zájmů podle § 4c zmíněného zákona.

[12] Rozhodnutí jistě mohlo být napsáno přehledněji, lze v něm nicméně seznat důvody, proč stěžovatel žádost zamítl a proč se poté např. nezabýval podmínkami § 4c zákona o střetu zájmů. Stěžovatel dále v rozhodnutí popsal dosavadní závěry auditu Komise, včetně poukazu Komise na možnost pozastavit nebo přerušit platby, či dokonce zrušit příspěvek na nynější operační program. Stěžovatel přiznal, že neměl k dispozici definitivní rozhodnutí Komise. Následně vysvětlil, že i když rozpočtová pravidla neobsahují výslovnou možnost zamítnout žádost o dotaci pro „*neexistenci zdroje financování*“, musí i tak jednat v souladu s principem prevence a chránit státní rozpočet před tím, aby z něj byly financovány dotace, které měly být původně proplaceny z evropských prostředků. V závěru pak stěžovatel zopakoval a rozvedl, že si je vědom skutečnosti, že Komise nevydala definitivní rozhodnutí o proplácení dotací. Přiznal, že by např. k tzv. finanční opravě podle čl. 85 nařízení č. 1303/2013 či k jiným krokům proti České republice a operačnímu programu nemuselo ani v případě vyhovění žádosti o dotaci dojít. Již stávající závěry Komise však stěžovatel považoval za riziko pro státní rozpočet dostatečné k tomu, aby přistoupil k zamítnutí žádosti. Rovněž s ohledem na postoj Komise varoval, 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*“.

pokračování

[13] Lze tedy uzavřít, že stěžovatelovo rozhodnutí, ač do určité míry nepřehledné, obsahuje veškeré argumenty, které stěžovatele vedly k zamítnutí žádosti o dotaci. Je z něj možné vyčíst, proč stěžovatel využil správní uvážení a proč nezkoumal splnění podmínek § 4c zákona o střetu zájmů, ani proč nevyčkal vydání definitivního rozhodnutí Komise. Nutno dodat, že stěžovatel využil 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 (viz výše).

[14] Nejvyšší správní soud též dodává, že i případné překročení mezí správního uvážení či jeho zneužití (vzhledem k tomu, že právě správním uvážením stěžovatel odůvodnil svůj dosavadní postup) je nezákonností, nikoli nepřezkoumatelností rozhodnutí správního orgánu (viz § 78 odst. 1 věta druhá s. ř. s., srov. též rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2004, č. j. 3 As 24/2004-79). Rozhodnutí, jehož závěry se opírají o správní uvážení, může být naopak nepřezkoumatelné tehdy, pokud vůbec nevysvětlí úvahy a kritéria, která správní orgán v rámci svého správního uvážení použil (srov. např. rozsudek NSS ze dne 17. 2. 2011, č. j. 1 As 105/2010-73). Nejvyšší správní soud dodává, že podobný názor na přezkoumatelnost obdobných rozhodnutí stěžovatele měly i jiné senáty městského soudu, jakož i Nejvyšší správní soud ve svých nedávných rozsudcích, ve kterých rozhodoval o kasačních stížnostech téhož stěžovatele ve skutkové i právně obdobných věcech (viz rozsudky ze dne 6. 9. 2023, č. j. 10 Afs 10/2023-78, ze dne 7. 9. 2023, č. j. 9 Afs 9/2023-58 a č. j. 9 Afs 10/2023-89, nebo ze dne 27. 9. 2023, č. j. 10 Afs 9/2023-76).

[15] Z výše uvedeného tedy vyplývá, že městský soud nemohl postupovat v souladu s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 51 odst. 2 téhož zákona a zrušit rozhodnutí stěžovatele bez jednání pro vady řízení, neboť pro tento postup nebyly dány důvody. Nebyly splněny ani podmínky pro rozhodnutí bez jednání podle § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť oba účastníci na výzvu soudu sdělili, že s rozhodnutím bez jednání nesouhlasí. Městský soud byl tedy dle § 49 odst. 1 s. ř. s. povinen nařídit jednání a věc při něm projednat. S ohledem na výše uvedené považuje Nejvyšší správní soud za nadbytečné zabývat se polemikou účastníků, zda mohl městský soud rozhodnout o věci bez jednání, jestliže vyhodnotil jako nepřezkoumatelnou pouze část rozhodnutí stěžovatele.

[16] Rozhodnutí věci bez nařízení jednání v případech, kdy nařízeno být mělo, je vadou řízení, která může mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé (srov. např. rozsudky NSS ze dne 29. 11. 2005, č. j. 4 As 46/2004-58, ze dne 30. 9. 2009, č. j. 8 As 49/2008-62, ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 Afs 112/2008-129, a ze dne 28. 4. 2016, č. j. 7 As 27/2016-31). Nejvyšší správní soud proto musel z tohoto důvodu napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení. Tato vada současně brání Nejvyššímu správnímu soudu v tom, aby se zabýval dalšími kasačními námitkami stěžovatele.

[17] Nejvyšší správní soud opakuje, že nyní nehodnotí, zda stěžovatel postupoval po věcné stránce správně. Nejvyšší správní soud nechává otevřenou otázku, zda stěžovatel mohl zamítnout žádost o poskytnutí dotace z důvodu, o který opřel své rozhodnutí. Stejně tak Nejvyšší správní soud neřeší otázku, zda stěžovatel vykročil z mezí správního uvážení nebo jej zneužil.

IV. Závěr a náklady řízení

[18] Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 1 větou první 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 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 19. října 2023

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu