



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **UNITED BAKERIES a.s.**, IČ 28976231, se sídlem Pekařská 598/1, Praha 5, zast. JUDr. Sylvii Sobolovou, Ph.D., advokátkou, se sídlem Jungmannova 745/24, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, se sídlem Na Františku 32, Praha 1, zast. doc. JUDr. Janem Brodcem, LL.M., Ph.D., advokátem, se sídlem Rubešova 162/8, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 10. 2021, č. j. MPO 614925/21/61500, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2023, č. j. 14 A 226/2021-146,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2023, č. j. 14 A 226/2021-146, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností žalovaný (dále jen „stěžovatel“) brojí proti v záhlaví uvedenému rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým bylo zrušeno rozhodnutí stěžovatele ze dne 8. 10. 2021, č. j. MPO 614925/21/61500, a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Uvedeným rozhodnutím stěžovatel podle § 14m odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „rozpočtová pravidla“), zamítl žádost žalobkyně o poskytnutí dotace pod registračním číslem CZ.01.3.10/0.0/0.0/19_251/0021540. Jednalo se o dotaci, u níž bylo předpokládáno financování z prostředků Evropské unie. Po jejím případném poskytnutí mohla Česká republika požádat o její proplacení.

[2] Žalobkyně, která náleží do skupiny Agrofert, provozuje pekárny. Požádala o dotaci na projekt „*Zvýšení účinnosti užití energie v systému zásobování teplem UNITED BAKERIES, a.s., Pekárna Pardubice*“. Stěžovatel žádost o poskytnutí dotace zamítl. V napadeném rozhodnutí odkázal na audit Evropské komise (dále jen „Komise“) č. REGC414CZ0133 (dále jen „audit“) týkající se souladu řídicích a kontrolních systémů ČR s právním rámcem podle čl. 75 odst. 1 a 2 nařízení č. 1303/2013 [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] a následný tzv. *follow-up letter*. Výstupem auditu byla Závěrečná zpráva ze dne 29. 11. 2019, na níž navázal dopis Komise ze dne 22. 10. 2020. Z těchto dokumentů stěžovatel 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 shledal riziko v dosavadním postoji Komise k poskytování dotací společně se skupiny Agrofert v době, kdy je (byl) Ing. Andrej Babiš veřejným funkcionářem. 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, ve znění pozdějších předpisů (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 navíc součástí jeho správního uvážení.

II. Řízení před městským soudem

[3] Žalobkyně napadla rozhodnutí stěžovatele žalobou u městského soudu, který dospěl k závěru, že je rozhodnutí stěžovatele nepřezkoumatelné. Stěžovatel se totiž vyhnul posouzení klíčové podmínky podle § 4c zákona o střetu zájmů. Současně si měl stěžovatel vyhodnotit použitelnost a věcnou správnost závěrů Komise učiněných na základě auditu. V této fázi nemohl stěžovatel brát postoj Komise jako definitivní. Městský soud tedy rozhodnutí stěžovatele podle § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), bez jednání zrušil a věc stěžovateli vrátil k dalšímu řízení.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[4] Stěžovatel proti rozsudku městského soudu brojil včasnou blanketní kasační stížností, v jejímž doplnění učiněném ve stanovené měsíční lhůtě navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Kromě věcné argumentace, kterou Nejvyšší správní soud s ohledem na důvody nynějšího rozsudku dále nerekapituluje, stěžovatel namítl, že jeho rozhodnutí nebylo stíženo vadou nepřezkoumatelnosti, a městský soud tak nebyl oprávněn postupovat podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nýbrž měl ve věci nařídit jednání a v jeho rámci provést dokazování. Stěžovatel přitom poukázal na rozhodnutí jiných senátů městského soudu, v nichž tento soud shledal v zásadě stejná rozhodnutí stěžovatele jako přezkoumatelná a také je věcně přezkoumal. V předmětném případě městský soud nevysvětlil, proč se od rozhodovací praxe ostatních senátů téhož soudu odchýlil. Stěžovatel má za to, že ve svém

pokračování

rozhodnutí vypořádal všechny argumenty žalobkyně a přezkoumatelně vyložil důvody, které ho k zamítnutí žádosti vedly.

[6] Žalobkyně navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Sdílí totiž přístup městského soudu k obsahu dokumentů Komise, přičemž nesouhlasí s tvrzením stěžovatele, že ten vypořádal všechny její argumenty. Je přesvědčena, že jí v souvislosti s řízením o žádosti byl upřen nárok na „řádny proces“. Podle jejího názoru zároveň bylo v řízení před městským soudem možné rozhodnout bez nařízení jednání. I kdyby 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.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatel je v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud předesílá, že pro posouzení předložené kasační stížnosti je stěžejní vypořádání námitek, které směřovaly proti závěru městského soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatele, resp. proti tomu, že městský soud rozhodoval bez nařízení jednání. Nejvyšší správní soud se tedy nezabýval věcí samou. Rovněž je nutno připomenout, že zdejší soud již o skutkově obdobných věcech rozhodoval mj. v rozsudcích ze dne 6. 9. 2023, č. j. 10 Afs 10/2023-78, ze dne 17. 9. 2023, č. j. 10 Afs 9/2023-75, ze dne 7. 9. 2023, č. j. 9 Afs 9/2023-58, ze dne 19. 10. 2023, č. j. 4 Afs 11/2023-103, či ze dne 19. 1. 2024, č. j. 5 Afs 45/2023-84, přičemž ve všech uvedených rozsudcích dospěl k závěru, že jsou rozhodnutí stěžovatele přezkoumatelná. Soud nemá důvod se od závěrů, k nimž dospěl v odkazovaných věcech, v nyní posuzované věci odchýlit.

[10] Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval otázkou, zda je rozhodnutí stěžovatele nepřezkoumatelné. Městský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle něhož „[s]oud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí“.

[11] Otázkou nepřezkoumatelnosti soudních a správních rozhodnutí se Nejvyšší správní soud ve své judikatuře již mnohokrát zabýval. Nepřezkoumatelnost může být způsobena buďto nedostatkem důvodů, o které je rozhodnutí opřeno, anebo nesrozumitelností. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jsou-li rozhodné důvody opřeny o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS) nebo pokud je zcela opomenuta některá z námitek účastníka řízení, zpravidla odvolatele nebo žalobce (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004-74,

č. 116/2004 Sb. NSS). Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost je však třeba vykládat v souladu s jejím skutečným smyslem. Jedná se o jednu z nejzávažnějších vad rozhodnutí, kterou lze konstatovat pouze v případě, že pro výše uvedené důvody skutečně nelze seznat, proč správní orgán rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku posuzovaného rozhodnutí, resp. proč považoval námitky účastníka za řízení za nedůvodné. To však neznamená, že musí rozhodnutí reagovat na každou dílčí námitku. Správní orgán v rozhodnutí může vystavět vlastní argumentaci, v jejíž konkurenci námitky účastníků neobstojí.

[12] V nyní posuzované věci 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. Andreje 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.

[13] Podle názoru Nejvyššího správního soudu je žalobou napadené rozhodnutí stěžovatele přezkoumatelné. Z odůvodnění tohoto rozhodnutí vyplývá, že při rozhodování o žádosti disponuje správním uvážením, neboť na dotaci není právní nárok a stěžovateli rovněž plynou povinnosti z předpisů upravujících nakládání s veřejnými prostředky. Žádost žalobkyně nebyla zamítnuta kvůli možnému střetu zájmů Ing. Andreje Babiše ve smyslu § 4c zákona o střetu zájmů, ale kvůli obavě o stabilitu státního rozpočtu a dotačního programu v případě, že nebude dotace následně proplacena z evropských prostředků. Stěžovatel tak rozhodl o zamítnutí žádosti žalobkyně z jiného důvodu, než je zamítnutí žádosti pro nesplnění podmínky stanovené v § 4c zákona o střetu zájmů. Zamítl-li stěžovatel žádost z jiného důvodu než kvůli střetu zájmů, nemusel se otázkou střetu zájmu ve smyslu uvedeného ustanovení vůbec zabývat.

[14] Ačkoliv odůvodnění rozhodnutí stěžovatele zajisté mohlo být napsáno přehledněji, jsou z něj seznatelné důvody, pro které se stěžovatel 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 rovněž vysvětlil, že musí v souladu s principem prevence chránit státní rozpočet před financováním dotací, které měly původně být proplaceny z evropských prostředků, a to navzdory tomu, že rozpočtová pravidla výslovnou možnost zamítnout žádost o dotaci pro neexistenci zdroje financování neznají. Stěžovatel nezastíral, že Komise nevydala definitivní rozhodnutí o (ne)proplacení dotace a že by ani nemuselo dojít k finanční opravě podle čl. 85 nařízení 1303/2013 či jiným krokům proti České

pokračování

republiky a operačnímu programu. Dosavadní závěry Komise však stěžovatel považoval za riziko pro státní rozpočet dostatečné k tomu, aby žádost žalobkyně zamítl. Upozornil též s ohledem na postoj Komise na obavu, že vyhovění posuzované 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.“*

[15] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že stěžovatelovo rozhodnutí obsahuje veškeré argumenty, které stěžovatele vedly k zamítnutí žádosti o dotaci, tj. zejména, proč využil správní uvážení a proč nezkoumal splnění podmínek § 4c zákona o střetu zájmů, resp. proč nevyčkal vydání definitivního rozhodnutí Komise. Stěžovatel sice nereagoval na každou dílčí námitku žalobkyně, vystavěl však vlastní právní názor, v jehož konkurenci námitky žalobkyně dle stěžovatelova názoru nemohly obstát. Takové odůvodnění je přezkoumatelné (viz výše).

[16] I kdyby stěžovatel překročil meze správního uvážení či jej zneužil, nebylo by jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné. Překročení mezí správního uvážení, resp. jeho zneužití je totiž důvodem pro zrušení rozhodnutí správního orgánu pro *nezákonnost*, nikoliv nepřezkoumatelnost (viz § 78 odst. 1 věta druhá s. ř. s., srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2004, č. j. 3 As 24/2004-79, č. 739/2006 Sb. NSS). Rozhodnutí založené na správním uvážení může být nepřezkoumatelné, pokud vůbec nevysvětlí úvahy, kterými se správní orgán při svém uvážení řídil (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2011, č. j. 1 As 105/2010-73).

[17] Jak vyplývá z výše uvedeného, městský soud nemohl postupovat podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 51 odst. 2 s. ř. s. Bez nařízení jednání by mohl stěžovatelovo rozhodnutí zrušit v případě, že by bylo rozhodnutí stěžovatele nepřezkoumatelné, avšak tak tomu v posuzované věci nebylo. Nebyly splněny ani podmínky pro rozhodnutí bez jednání podle § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť v řízení o žalobě byl vysloven nesouhlas s rozhodnutím bez jednání. Městský soud byl tedy dle § 49 odst. 1 s. ř. s. povinen nařídit jednání a věc při něm projednat.

[18] Rozhodnutí věci bez nařízení jednání v případech, kdy jednání nařízeno být mělo, je vadou řízení, která může mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu 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). Tato vada současně brání Nejvyššímu správnímu soudu v tom, aby se zabýval dalšími kasačními námitkami stěžovatele.

V. Závěr a náklady řízení

[19] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že shledal v postupu městského soudu důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Napadený rozsudek městského soudu tedy s odkazem na § 110 odst. 1 větu první před středníkem a odst. 4 s. ř. s. zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[20] V dalším řízení je městský soud vázán výše vysloveným právním názorem zdejšího soudu, podle něhož je rozhodnutí stěžovatele přezkoumatelné. Městský soud proto nařídí

jednání a napadené rozhodnutí věcně přezkoumá. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. února 2024

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu