



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **Brněnská obalovna, s.r.o.**, se sídlem Tovární 756/3, Brno, zast. JUDr. Martinem Bohuslavem, advokátem se sídlem Italská 2581/67, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, se sídlem Na Františku 1039/32, Praha 1, zast. JUDr. Tomášem Hlaváčkem, advokátem se sídlem Kořenského 1107/15, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 6. 2023, č. j. MPO 62096/2023, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 8. 2024, č. j. 6 A 118/2023-56,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobkyně („stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze („městský soud“), kterým tento soud zamítl její žalobu proti shora uvedenému rozhodnutí žalovaného. Tímto rozhodnutím žalovaný zastavil řízení o žádosti stěžovatelky z 6. 2. 2023 o poskytnutí dotace v rámci Výzvy 1 z Programu podpory na zvýšené náklady na zemní plyn a elektřinu v důsledku mimořádně prudkého růstu jejich cen (dále jen „výzva“).

[2] Předmětem projednávané věci je otázka, zda stěžovatelka naplňuje vylučující podmínku uvedenou v čl. 5.4. výzvy, podle které *„Oprávněný žadatel nesmí být subjektem figurujícím na sankčních seznamech Evropské unie vedených v souvislosti s protiprávní činností Ruské federace a Běloruské republiky vůči Ukrajině. Z okruhu oprávněných žadatelů se vylučují všechny fyzické a právnické osoby zahrnuté na sankčních seznamech, vč. osob právnických, které jsou vlastněny, spoluvlastněny, ovládány, nebo jejichž skutečný majitel, či spolumajitel je zahrnut na sankčních seznamech Evropské unie, bez ohledu na výši jejich majetkového podílu.“*

[3] Není sporné, že stěžovatelka sama na sankčním seznamu nefiguruje. Spornou otázkou je, zda skutečnost, že na seznamu je zapsán pan D., ji z uvedeného programu podpory vylučuje. Stěžovatelka nezpochybňuje, že pan D. na ní prostřednictvím několika společností vlastní podíl ve výši necelých 7 %. Pan D. je vlastníkem společnosti MKAO „Rasperia Trading LTD“. Tato společnost vlastní na společnosti STRABAG SE podíl o velikosti 27,8 %. Společnost STRABAG SE vlastní podíl o velikosti 65 % na společnosti Bau Holding Beteiligungs GmbH a prostřednictvím společnosti STRABAG AG další podíl o velikosti 35 %, celkem tedy 100 %. Společnost Bau Holding Beteiligungs GmbH vlastní na společnosti STRABAG Asphalt s.r.o. 100 % podíl, a ta vlastní podíl o velikosti 50 % na stěžovateli. Pan D. má tedy v důsledku ve stěžovateli nepřímý podíl necelých 7 %. Dle jejího přesvědčení tento podíl není dostatečně velký na to, aby byl považován za jejího skutečného majitele dle zákona č. 37/2021 Sb., o evidenci skutečných majitelů („ZESM“). Z tohoto důvodu stěžovatelka nemohla být z programu podpory vyloučena.

[4] Městský soud dospěl k závěru, že pan D. požadavky § 4 odst. 1 písm. a) ZESM nesplňuje, neboť jeho podíl na stěžovateli je nižší, než je uvedeno v daném ustanovení (podíl větší než 25 %). Zároveň však konstatoval, že v souladu s podmínkami uvedenými ve výzvě je možné jej považovat za „skutečného spolumajitele“ stěžovatelky, a proto je z uvedeného programu podpory vyloučena.

[5] V článku 5.4. výzvy žalovaný vyjmenovává několik typů vztahu k žadateli, kdy i naplnění jednoho z nich vede k vyloučení osoby z okruhu oprávněných žadatelů. Jinými slovy, stačí, aby osoba na sankčním seznamu EU žadatele (i) vlastnila, (ii) spoluvlastnila, (iii) ovládala, (iv) byla jeho skutečným majitelem, nebo (v) skutečným spolumajitelem.

[6] Pojem „skutečný spolumajitel“ užitý v čl. 5.4. výzvy není v ZESM definován, zákon definuje pouze skutečného majitele. Proto je tento pojem nutno vyložit především v kontextu výzvy a druhotně také s ohledem na ustanovení zákona o evidenci skutečných majitelů tak, že právě zde se projeví dovětek uvedený v bodu 5.4. – „bez ohledu na výši majetkového podílu“. Jedná se tedy o osobu, kterou by bylo možno podle ZESM považovat za skutečného majitele, nebýt nedostatečné výše jejího podílu. Dle čl. 5.4. výzvy není pro vyloučení z programu podpory výše majetkového podílu skutečného spolumajitele rozhodující. Skutečným spolumajitelem je proto každá fyzická osoba, která v konečném důsledku spoluvlastní nebo spolukontroluje právnickou osobu bez ohledu na výši jejího majetkového podílu.

[7] Jakkoli žalovaný neobratně označuje pana D. za skutečného majitele, jednoznačně opakovaně uvádí výši jeho podílu, která zjevně neodpovídá definici uvedené v ZESM. Z rozhodnutí žalovaného je také zcela zřejmé, z jakých důvodů žalovaný považoval stěžovatelku za neoprávněného žadatele, a s těmito důvody se městský soud i přes uvedené dílčí nepřesnosti ztotožnil. Napadené rozhodnutí v přezkumu zákonnosti obstálo.

[8] Výkladu podmínky v čl. 5.4. výzvy předestřené stěžovatelkou městský soud nepřisvědčil. Uvedená podmínka nemůže být vykládána tak, že omezení způsobilosti žadatelů o dotaci je posuzováno ve dvou krocích (tj. dovětek ve výzvě „bez ohledu na výši jejich majetkového podílu“ lze aplikovat až poté, co byl vymezen okruh osob, jejichž vztah k žadateli o dotaci se posuzuje). Takový výklad znění výzvy neodpovídá, navíc aplikace dovětku v tzv. druhém kroku, který navrhuje stěžovatelka, by množinu osob oprávněných žádat o dotaci nijak nezmenšovala, ačkoli je to zjevně jejím smyslem. Zároveň je pravdou, že

pokračování

ne všechny vztahy k právnické osobě vyjmenované v čl. 5.4. výzvy jsou determinovány výší majetkového podílu, na tyto osoby se dovětek logicky nebude uplatňovat. Znění čl. 5.4. výzvy je dostatečně určité a jednoznačné v tom smyslu, že z okruhu oprávněných žadatelů se vylučují právě osoby s vlastnickou strukturou podobnou stěžovatelce.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a replika stěžovatelky

[9] Stěžovatelka napadla rozsudek městského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[10] Městský soud překročil meze soudního přezkumu, protože fakticky změnil a podstatně doplnil odůvodnění rozhodnutí žalovaného svou vlastní úvahou a na jejím základě posoudil jeho zákonnost. Řízení bylo zastaveno pouze proto, že pan D. je údajně skutečným majitelem stěžovatelky. Městský soud se však touto otázkou vůbec nezabýval, ale sám zcela nově vložil definici pojmu „skutečný spolumajitel“. Zároveň soud sám připouští, že pojmy „skutečný majitel“ a „skutečný spolumajitel“ jsou odlišné. Správní soudnictví je založeno na kasačním principu, postup soudu je nepřipustný. Odkazuje na rozhodnutí NSS z 24. 9. 2014, č. j. 8 Afs 34/2013-68, a z 26. 2. 2014, č. j. 6 Azs 6/2014-27.

[11] Neobstojí ani tvrzení soudu o neobratném označení pana D. za skutečného majitele, neboť rozhodnutí žalovaného je prokazatelně založeno na pojmu skutečný majitel dle § 2 a § 4 odst. 1 ZESM. Žalovaný se nedopustil žádné nepřesnosti a své rozhodnutí založil na existenci skutečného majitele. I kdyby se takové nepřesnosti dopustil, městský soud měl jeho rozhodnutí zrušit, nikoli jeho chybu napravovat.

[12] Definice skutečného spolumajitele neobstojí. Tento pojem má v rámci výzvy jasný význam, odlišný od významu uvedeného soudem. Ačkoli právní předpisy tento pojem výslovně neuvádějí, zjevně označuje situaci, kdy má právnická osoba více skutečných majitelů. Taková situace je v praxi běžná a ZESM s pluralitou skutečných majitelů jedné právnické osoby počítá (v této souvislosti uvedla jako příklad svou vlastnickou strukturu). Tento výklad je jediný správný a nevede k rozporům. Není-li pan D. skutečným majitelem, nemůže být ani skutečným spolumajitelem stěžovatelky.

[13] Výklad pojmu „skutečný spolumajitel“ učiněný městským soudem dle kontextu výzvy je vnitřně rozporný, neboť zohledňuje § 2 písm. c) ZESM, dle kterého *skutečným majitelem je každá fyzická osoba, která v konečném důsledku vlastní nebo kontroluje*, ale zároveň odmítá definici pojmu *v konečném důsledku vlastní nebo kontroluje* uvedenou v § 4 odst. 1 ZESM. Navíc neuvádí, co to podle něj znamená a jak pojmy pan D. ve vztahu k stěžovatelce naplňuje. Možná úvaha, že ji spoluvlastní, není pravdivá (viz § 31 a § 32 odst. 3 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích), není ani jen jejím prostým spoluvlastníkem. Nepřipouští rovněž, oproti tvrzení městského soudu, že vlastní její podíl.

[14] Dle § 4 odst. 6 ZESM činil k okamžiku podání žádosti nepřímý podíl pana D. na stěžovatelce necelých 7 %. V souladu s § 4 odst. 1 ZESM a s ustálenou judikaturou o stejném náhledu na srovnatelné právní instituty, byť v rozdílných právních předpisech, není pan D. skutečným majitelem stěžovatelky. Pokud byl záměr poskytovatele dotace změnit význam zákonných pojmů, bylo jeho povinností tak učinit výslovně, neboť je povinností poskytovatele dotace stanovit podmínky určité (viz rozsudek NSS z 28. 2. 2014, č. j. 5 Afs 90/2012-33) a v případě neurčitých právních pojmů nést negativní důsledky

plynoucí ze zásady, že neurčitost nelze klást k tíži příjemci finančních prostředků jako slabší straně (viz rozsudek NSS z 30. 3. 2017, č. j. 2 Afs 142/2016-32).

[15] Platila-li by argumentace o úmyslném zpřísnění zákonné definice skutečného majitele ve výzvě, pak není zřejmý důvod pro použití dovětky v daném znění, neboť ten nepostihuje všechny právní vztahy zakládající postavení skutečného majitele dle § 4 odst. 1 ZESM, ale jen podskupinu v písm. a) daného ustanovení.

[16] Z výše uvedených důvodů navrhuje zrušit rozsudek městského soudu a věc mu vrátit k dalšímu řízení, eventuálně zrušit i rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[17] Žalovaný ve vyjádření uvedl, že městský soud nedoplňoval jeho rozhodnutí. Pouze vysvětlil, proč přistoupil k výkladu sporných pojmů. Provedený výklad nepovažuje za vnitřně rozporný, šlo o výklad především v kontextu výzvy. Rovněž uvedl, že soudní přezkum neslouží k posuzování smyslnosti nastavení pravidel dotace, o nastavení kritérií rozhoduje poskytovatel dotace. Znění čl. 5.4. není předmětem přezkumu (viz rozsudek NSS z 23. 5. 2018, č. j. 6 Afs 8/2018-37, č. 3757/2018 Sb. NSS). Je z něj však zřejmý účel zamezení profitování z poskytnutí finančních prostředků osobám zařazeným na sankční seznamy. Znění podmínek nelze považovat za neopodstatněné a nepřípustné. Navrhuje kasační stížnost zamítnout.

[18] V replice stěžovatelka zdůraznila, že nezpochybňuje čl. 5.4. výzvy jako takový, ale způsob jeho výkladu a aplikace žalovaným, což je v souladu s judikaturou NSS. Nastoleným výkladem pojmu „skutečný majitel“ ztrácí tento pojem svůj význam definovaný zákonem. Navíc v souladu s výkladem dle čl. 5.4. výzvy by *ad absurdum* byl skutečným vlastníkem např. Komerční banky každý, kdo si na pražské burze koupí jednu z více než 190 milionů akcií vydaných touto společností. Stejně tak napadá i výklad pojmu „skutečný spolumajitel“.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Posoudil ji v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[20] Kasační stížnost není důvodná.

[21] Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval námitkou překročení mezí soudního přezkumu a překvapivostí napadeného rozsudku.

[22] Z rozsudku NSS z 29. 11. 2011, č. j. 2 Afs 16/2011-78, č. 2510/2012 Sb. NSS, plyne, že pokud krajský soud přezkoumává správní rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), má žalobce legitimní očekávání, že žalobními body nastavil referenční rámec soudního přezkumu. Rozsudek, jímž se žaloba zamítá, založený na odlišné právní argumentaci než správní rozhodnutí a žaloba (k níž se proto žalobce nemohl vyjádřit), je překvapivý a porušuje právo žalobce na spravedlivý proces.

[23] Městský soud v nyní projednávané věci nezaložil své úvahy na odlišné právní argumentaci, ta se shoduje s argumentací žalovaného. Obě úvahy vycházely ze shodných

pokračování

zákonných ustanovení i ze shodného obsahu výzvy, na základě čehož dospěli k obdobnému závěru. NSS souhlasí s tvrzením městského soudu, že z odůvodnění rozhodnutí žalovaného jsou zřejmé důvody vyloučení stěžovatelky z programu podpory. Žalovaný podrobně popisuje majetkovou účast pana D. na stěžovatelce, výslovně uvádí, že dle podmínky 5.4. výzvy není výše jeho majetkového podílu pro vyloučení stěžovatelky z programu podpory rozhodná, a poté dospívá k jednoznačným závěrům. Uvedení *skutečného majitele* namísto *skutečného spolumajitele* v odůvodnění rozhodnutí je v této konkrétní věci pochybením, nikoli však vadou mající vliv na zákonnost rozhodnutí. Z obsahu rozhodnutí je zcela zřejmé, že za rozhodující pro vyloučení stěžovatelky z programu podpory ve smyslu čl. 5.4. výzvy žalovaný považoval nepřímou majetkovou účast pana D. na stěžovatelce, nikoli však velikost jeho majetkového podílu. Ke shodnému závěru dospěl i městský soud. Požadavky stanovené judikaturou, na kterou stěžovatelka odkazuje, jsou naplněny. To, že městský soud částečně závěry žalovaného korigoval a své odůvodnění obohatil o další úvahy, které vyvracejí žalobní námitky, nelze považovat za překročení mezí soudního přezkumu.

[24] Pokud jde o stěžovatelkou namítané procesní pochybení městského soudu v podobě překvapivosti rozsudku městského soudu, konstatuje Nejvyšší správní soud následující:

[25] Dle § 49 odst. 4, věty třetí, s. ř. s. *předseda senátu vede účastníky k tomu, aby se vyjádřili i o těch skutkových a právních otázkách, které podle mínění soudu jsou pro rozhodnutí určující, i když v dřívějších podáních účastníků uplatněny nebyly*. Toto ustanovení má zajišťovat, aby nebyla vydávána překvapivá rozhodnutí, resp. aby soudní rozhodnutí byla předvídatelná a účastník řízení nebyl zaskočen posouzením věci z jiných skutkových a právních hledisek než z těch, která byla vytyčena žalobou. Proto podle citovaného ustanovení vede předseda senátu při jednání účastníky k tomu: „...aby se vyjádřili i o těch skutkových a právních otázkách, které podle mínění soudu jsou pro rozhodnutí určující, i když v dřívějších podání účastníků uplatněny nebyly“. Typickým případem je vyslovení nicotnosti rozhodnutí (§ 76 odst. 2 s. ř. s.), ačkoliv se o důvodech nicotnosti účastník ve svých podáních dříve nezmiňoval (viz Vopálka V., Mikule V., Šimůnková V., Šolín M.: *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání, C. H. Beck, str. 115).

[26] Otázka výkladu čl. 5.4. výzvy a v tomto důsledku i otázka relevantnosti výše majetkového podílu pana D. na stěžovatelce, která je předmětem projednávané věci, však nemůže být pro stěžovatelku překvapivá. Žalovaný zastavil řízení o dotaci právě proto, že za rozhodující považoval nepřímou majetkovou účast pana D. na stěžovatelce, nikoli výši jeho majetkového podílu. Nelze tedy konstatovat, že by byla naplněna hypotéza uvedené právní normy, která mimo toho, že se musí jednat o takovou právní otázku, která je pro rozhodnutí určující (což lze v projednávané věci považovat za splněné), předpokládá, že taková otázka nebyla ze strany účastníků řízení vůbec v dosavadním řízení nastolena.

[27] K namítanému nesprávnému věcnému výkladu čl. 5.4. výzvy NSS předně uvádí, že stěžovatelka se v kasační stížnosti stále snaží argumentovat výkladem pojmu „skutečný majitel“ ve smyslu jeho definice v ZESM. Tím se však do značné míry mýlí se závěry městského soudu i s obsahem čl. 5.4. výzvy. NSS se s výkladem městského soudu ztotožňuje.

[28] Jak již uvedl městský soud, žalovaný v čl. 5. 4. výzvy vyjmenovává několik různých typů vztahu k žadateli, kdy i naplnění jednoho z nich vede k vyloučení osoby z okruhu oprávněných žadatelů. Konstatoval, že stačí, aby osoba na sankčním seznamu EU žadatele

(i) vlastnila, (ii) spoluvlastnila, (iii) ovládala, (iv) byla jeho skutečným majitelem, nebo (v) skutečným spolumajitelem.

[29] Městský soud tedy správně odlišil skutečného majitele a skutečného spolumajitele, jakož i skutečného spolumajitele od spoluvlastníka v občanskoprávním pojetí a zvolil výklad odpovídající účelu programu podpory a obsahu čl. 5.4. výzvy. Učinil tak právě proto, že nemohl při jeho výkladu vycházet z jiné právní úpravy než z té, jež je obsažena v ZESM. S tímto postupem se NSS ztotožňuje a nevidí zde prostor pro příznivější výklad neurčitých právních pojmů ve prospěch stěžovatelky, jak sama navrhuje.

[30] Zejména v replice k vyjádření žalovaného pak stěžovatelka tvrdí, že samotnou podmínku čl. 5.4. výzvy nezpochybňuje, zpochybňuje jen její výklad a aplikaci. Nicméně tím, že její argumentace činí sporný dovětek čl. 5.4. výzvy v podstatě *obsoletním* a stěžovatelka současně namítá selektivní zpřísnění zákonem stanovených podmínek ze strany poskytovatele, ve skutečnosti tuto podmínku zpochybňuje.

[31] K věcnému posouzení je třeba uvést, že dosavadní judikatura NSS zdůrazňuje, že v případě nenárokových dotací má veřejná moc širokou míru úvahy při nakládání s veřejnými prostředky. Následný soudní přezkum je v zásadě omezen na garanci řádného procesu, nikoliv samotných dotačních podmínek. Není „právo na výsledek“, ale pouze na „řádný proces“ při rozhodování a správě žádostí o dotace (rozsudek rozšířeného senátu z 30. 9. 2015, č. j. 9 Ads 83/2014-46, č. 3324/2016 Sb. NSS).

[32] Veřejná moc je především nadána úvahou při stanovování podmínek pro poskytnutí dotace (rozsudky NSS z 21. 7. 2005, č. j. 2 Afs 58/2005-90, a z 29. 10. 2009, č. j. 1 Afs 100/2009-63, č. 2332/2011 Sb. NSS). Tato úvaha ale není bezbřehá. NSS již dříve vyslovil, že dotační politika státu nemůže být zcela svévolná, a následně uzavřel, že: *„Zásah soudu do podmínek obsažených v takové výzvě tak bude možný pouze ve výjimečných případech; např. pokud by dotace nebyla přiznána s odkazem na podmínku, která je neopodstatněná a v demokratickém právním státě skutečně zcela zjevně nepřipustná. Obecně však výzvy není možné plně přezkoumávat v řízení o žalobě proti rozhodnutí o neposkytnutí dotace.“* (bod 23 rozsudku NSS sp. zn. 6 Afs 8/2018).

[33] O extrémní případy podobného vybočení z jinak široké politické úvahy při nakládání s veřejnými prostředky se dle NSS bude jednat *především* ve dvou případech: *za prvé*, výzva obsahuje podmínku, která rozlišuje na základě kritérií, která jsou hodnotově v demokratickém právním státě naprosto nepřipustná anebo, *za druhé*, ve výzvě obsažená podmínka není způsobila racionálně přispět k dotační výzvou sledovanému cíli (viz rozsudek NSS z 21. 5. 2024, č. j. 1 Afs 25/2024-88).

[34] O *první typ případů* se bude jednat v situacích, ve kterých by byla (re)distribuce veřejných prostředků činěna na základě kritérií, která jsou sama o sobě v demokratickém právním státě problematická jako důvod rozlišování pro tento účel. Bude se jednat především o kritéria inherentně podezřelá a jako důvod rozlišování v tomto kontextu závadná, jako je rasa, etnický původ, postižení, sexuální orientace apod. Úvahy soudu v těchto případech budou obdobné situacím, kdy je rozlišování mezi lidmi navýsost podezřelé, narušující jejich rovnou důstojnost v právech. Jsou proto podrobeny intenzivnímu přezkumu co do jejich souladu s čl. 3 odst. 1, respektive čl. 1 první věty Listiny

pokračování

základních práv a svobod [např. nález ÚS z 9. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 106/20, bod 55; nález ÚS z 1. 10. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 5/19, bod 51].

[35] *Druhý typ případů* bude zahrnovat jakýkoliv jiný, „běžný“ způsob rozlišování, který není činěn na základě inherentně problematických důvodů, tedy těch, které samy o sobě nenarušují lidskou důstojnost. O vybočení z jinak široké míry uvážení veřejné moci se tady bude jednat pouze ve výjimečných případech, kdy s ohledem na deklarovaný cíl, kterého má dotační program a v něm formulovaná podmínka dosáhnout, se jedná o podmínku naprosto nepochopitelnou, která vůbec není schopna deklarovaného cíle dosáhnout. Taková podmínka musí s ohledem na deklarovaný konkrétní cíl postrádat základní racionalitu, čímž nutně dochází ke svévoli při nakládání s veřejnými prostředky.

[36] Nadále tedy platí, že v případech, ve kterých zvolená kritéria či podmínky nejsou buď samy o sobě morálně nepřijatelné či s ohledem na dotační cíle naprosto iracionální, tak přísluší výlučně orgánu veřejné moci rozhodnout, za jakých podmínek budou nenárokové dotace poskytovány. V konkrétní rovině tak mají orgány veřejné moci při stanovení těchto podmínek širokou míru úvahy, která jim již při volbě dotačního cíle umožňuje zohlednit určitou politickou preferenci, aniž by ji musely dále zdůvodňovat.

[37] V samotné výzvě je vymezen záměr vlády pomoci stanovenému okruhu podnikatelských subjektů, u kterých došlo ve značné míře ke zvýšení nákladů na zemní plyn a elektřinu v důsledku mimořádně prudkého růstu jejich cen. Dále je v úvodu výzvy uvedeno, že podpora je poskytována na základě oddílu 2.4 sdělení Evropské komise „Dočasný krizový rámec pro opatření státní podpory na podporu hospodářství po agresí Ruska vůči Ukrajině (2022/C 131 I/01)“ a sdělení Evropské komise „Změna dočasného krizového rámce pro opatření státní podpory na podporu hospodářství po agresí Ruska vůči Ukrajině“.

[38] Jedním ze (sekundárních) účelů výzvy je zabránit tomu, aby z veřejných prostředků, které jsou určeny na zvýšené náklady na zemní plyn a elektřinu v důsledku agrese Ruska vůči Ukrajině, profitovaly mj. takové osoby zapsané na sankčních seznamech, které i nepřímou vlastní na žadateli jakýkoli majetkový podíl. Vymezení skutečného spolumajitele ve výzvě bylo spojeno s tímto cílem. Stěžovatelku tato podmínka nediskriminuje na základě podezřelých kritérií (důvodem zastavení řízení o dotaci byla skutečnost, že je vlastněna osobou nacházející se na sankčním seznamu), ani nebyla svévolná, což ostatně ani nikdo netvrdil. Jde také o podmínku, která je způsobila deklarovaného cíle dosáhnout.

[39] Přestože stěžovatelka namítá, že výklad pojmu „spolumajitel“ je v kontextu výzvy nepřiměřený, z hlediska soudního přezkumu je podstatné pouze to, zda nastavení dotační podmínky extrémně nevybočuje z jinak široké politické úvahy veřejné moci.

[40] Konstrukce sporné podmínky odpovídá zvolenému dotačnímu cíli, který lze vyčíst z celého kontextu výzvy. Jakkoli je pravdou, že dovětek ve znění výzvy nepostihuje všechny právní vztahy zakládající postavení skutečného majitele uvedené v § 4 odst. 1 ZESM, tedy všechna písmena daného odstavce, nelze konstatovat, že s ohledem na sledovaný cíl programu podpory postrádá racionalitu. NSS souhlasí se stěžovatelkou, že zpřísnění zákonné podmínky nedopadá na všechny situace uvedené v § 4 odst. 1 ZESM. Tato skutečnost je však odrazem volby poskytovatele dotace, která reflektuje určitou politickou preferenci a do které by soud měl zasáhnout jen zcela výjimečně. Dokonce i kdyby zpřísnění

jen některých situací bylo způsobeno pouhou nedůsledností poskytovatele podpory, není zásah soudu namístě.

[41] Skutečnost, že poskytovatel dotace zpřísnil podmínky čerpání dotace ve vztahu k osobám s majetkovým podílem na žadateli dotace, není sama o sobě diskriminační. Mezi stranami není sporné, že pan D. v okamžiku podání žádosti o dotaci vlastnil nepřímý podíl na stěžovatelce. Ať už byl tento podíl jakkoli velký, naplnil vylučující podmínku stanovenou ve výzvě. Byť se tato podmínka může zdát velmi přísná, není ani zjevně iracionální; naopak naplňuje jeden ze sledovaných záměrů dané výzvy. NSS nepřisluší, aby pouze z důvodu, že poskytovatel dotace zpřísnil toliko jeden z definičních znaků „skutečného majitele“ předpokládaných § 4 odst. 1 ZESM, aniž by zároveň zpřísnil jeho ostatní definiční znaky, do sporné podmínky zasáhl (srov. rozsudek rozšířeného senátu sp. zn. 9 Ads 83/2014).

[42] Soud nemůže přisvědčit ani námitce neurčitosti čl. 5.4. výzvy. Spornému dodatku výzvy rozumí shodně jako žalovaný i městský soud, tedy tak, že *„bez ohledu na výši majetkového podílu“* znamená, že výše byť nepřímého majetkového podílu (osoby zapsané na sankčním seznamu) na stěžovatelce není pro její vyloučení z programu podpory rozhodná.

[43] Jde-li, konečně, o námitku vznesenou v replice k vyjádření žalovaného, dle níž výklad pojmu „skutečný majitel“ žalovaným a městským soudem zcela ztrácí svůj význam definovaný ZESM, NSS opakuje, že stěžovatelčina argumentace se se závěry napadeného rozsudku mýlí. Jak již bylo uvedeno výše, městský soud z úpravy obsažené v ZESM sice vycházel, pojem „skutečný spolumajitel“, použitý v čl. 5.4 výzvy, od zákonného pojmu „skutečný majitel“ nicméně správně odlišil. Vlastník, byť jen jediné akcie určité akciové společnosti, se proto automaticky nestává „skutečným majitelem“ takové společnosti ve smyslu ZESM, jak se snaží tvrdit stěžovatelka.

IV. Závěr a náklady řízení

[44] Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. kasační stížnost zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 věty první s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání.

[45] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti soud rozhodl podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka v řízení úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[46] Žalovanému, který byl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, vznikly náklady řízení v důsledku zastoupení advokátem. Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal, zda byly jeho náklady vynaloženy důvodně, vycházel z nálezů Ústavního soudu z 14. 9. 2010, sp. zn. III. ÚS 1180/10, a z 23. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09, podle nichž lze jen velmi výjimečně označit za důvodné náklady orgánu veřejné moci vynaložené na zastoupení advokátem, neboť orgány veřejné moci, s dostatečným materiálním a personálním vybavením a zabezpečením, jsou schopny kvalifikovaně hájit svá rozhodnutí, práva a zájmy, aniž by musely využívat právní pomoci advokátů. Ministerstvo, jakožto ústřední orgán státní správy s rozsáhlými právními odbory, by mělo být schopno hájit svá práva

pokračování

prostřednictvím vlastních zaměstnanců, neprokázalo, že by věc byla mimořádně složitá či vyžadovala specializované znalosti, proto mu nebyla náhrada nákladů řízení přiznána.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. února 2025

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu