



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **Liberecká obalovna, s.r.o.**, se sídlem Hrádecká 247, Liberec, zast. Mgr. Ivanem Karfíkem, advokátem se sídlem Vlašská 352/16, Praha 1, 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 ministra průmyslu a obchodu ze dne 23. 11. 2023, č. j. MPO 106691/23/11200/01000, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 9. 2024, č. j. 8 A 10/2024-37,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým tento soud zamítl její žalobu proti shora uvedenému rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu. Tímto rozhodnutím ministr zamítl rozklad stěžovatelky proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 8. 2023, č. j. MPO 77625/2023, a toto rozhodnutí potvrdil. Žalovaný svým rozhodnutím stěžovatelce odňal dříve poskytnutou dotaci 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“) ve výši 248 301,54 Kč z důvodu uvedení nepravdivých údajů v žádosti o dotaci. Nepravdivé údaje se týkaly vlastnění nebo ovládání fyzickou nebo právnickou osobou zahrnutou na sankčních seznamech Evropské unie.

[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, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZESM“). Z tohoto důvodu stěžovatelka nemohla být z programu podpory vyloučena.

[4] Městský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že pan D. je „skutečným spolumajitelem“ ve smyslu výzvy. 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.

[5] Pojem „skutečný spolumajitel“ užitý v čl. 5.4. výzvy není v právním řádu definován, ZESM definuje pouze skutečného majitele [§ 2 písm. c) ve spojení s § 4 ZESM]. Proto je tento pojem nutno vyložit v souladu s definicí skutečného majitele a s ohledem na výslovné znění závěru dotační podmínky tak, že skutečným spolumajitelem je každá fyzická osoba, která v konečném důsledku spoluvlastní nebo spolukontroluje právnickou osobu bez ohledu na výši jejího majetkového podílu.

[6] Městský soud nepřisvědčil ani žalobní argumentaci ohledně zmrazení majetkové účasti pana D. na společnosti MKAO „Rasperia Trading LTD“ a tím vyloučení pana D. z vlastnické struktury stěžovatelky, nemožnosti pana D. uplatňovat vliv ve stěžovateli a sdělení Finančního analytického úřadu (dále jen „FAÚ“) ze dne 8. 8. 2022 o možnosti poskytovat českým společnostem koncernu STRABAG finanční prostředky. Připomněl, že na dotaci není právní nárok. Pokud žalovaný stanovil zpřísnující podmínku, v důsledku které stěžovatelka na dotaci nedosáhne, nelze v tom spatřovat nezákonnost napadeného rozhodnutí.

[7] Argumenty stěžovatelky týkající se vlastnictví, podílu či ovládání podle zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), ve znění pozdějších předpisů, shledal městský soud nepřipadnými. Relevantní nejsou ani

pokračování

stěžovatelkou citované evropské předpisy. Takový výklad by byl v rozporu se smyslem a účelem přísněji stanovených dotačních podmínek, neboť by řadě subjektů kontrolovaných sankcionovanými osobami přesto umožnil veřejné prostředky a dotace čerpat. Přesně tomu však chtěl žalovaný zamezit, a právě z toho důvodu doplnil kritérium, že výše majetkového podílu je irelevantní.

[8] Městský soud závěrem neshledal stěžovatelkou namítaný zásah do jejího legitimního očekávání, jelikož v žádosti, resp. v čestném prohlášení skutečně uvedla nepravdivé informace.

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. Domáhala se zrušení napadeného rozsudku i rozhodnutí ministra a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení, eventuálně jen zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci soudu.

[10] Městský soud dle stěžovatelky překročil meze své pravomoci, protože nahradil rozhodnutí žalovaného vlastní úvahou. Věcně změnil a rozšířil odůvodnění rozhodnutí žalovaného, čímž zatížil řízení vadou mající vliv na zákonnost napadeného rozsudku. Městský soud používá a vykládá pojem „skutečný spolumajitel“, který žalovaný vůbec nepoužil, a jeho vypořádání je neúplné a nedostatečné. Nezabýval se argumentací stěžovatelky, že dovětek „bez ohledu na výši majetkového podílu“ se neuplatní. Městský soud měl rozhodnutí žalovaného přezkoumat, nikoliv jeho odůvodnění nahradit.

[11] Výklad pojmu skutečného spolumajitele provedený městským soudem není správný, je neodpovídající a rozporuplný. Definici skutečného spolumajitele lze dovodit ze ZESM, který předpokládá existenci vícero skutečných majitelů. Městský soud sice zohledňuje § 2 písm. c) ZESM, dle kterého *skutečným majitelem je každá fyzická osoba, která v konečném důsledku vlastní nebo kontroluje právnickou osobu*, ale zároveň přehlíží navazující 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 ke stěžovatelce naplňuje. Dle stěžovatelky pan D. není jejím skutečným majitelem, proto nemůže být ani jejím skutečným spolumajitelem a stěžovatelka byla z okruhu oprávněných žadatelů vyloučena neoprávněně. Pravdivé není ani tvrzení městského soudu, že pan D. stěžovatelku spoluvlastní a spolukontroluje, protože jako společník není uveden v obchodním rejstříku (viz § 31 a § 32 odst. 3 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích).

[12] V důsledku zařazení pana D. na sankční seznam a zmrazení jeho majetkové účasti na společnosti MKAO „Rasperia Trading LTD“ tento nevykonává a ani nemůže vykonávat jakákoliv práva s majetkovou účastí spojená. Proto je na něj nutno hledět, jako by žádný podíl na stěžovatelce neměl. Stěžovatelce není zřejmé, jakým způsobem by měl pan D. z dotace těžit. Sankční opatření znemožňují získání jakéhokoliv prospěchu na seznamech zapsaných osob.

[13] Žalovaný i městský soud opomenuli relevantní závěry sdělení FAÚ, dle kterého poskytnutím ekonomického prospěchu nedojde k jeho zpřístupnění panu D. Z výplaty dotace stěžovatelce by tedy pan D. nijak neprofitoval a smysl přijatých opatření by zůstal zachován.

[14] Dle § 4 odst. 6 ZESM činil k okamžiku podání žádosti nepřímý podíl pana D. na stěžovatelce necelých 7 %. Pan D. proto není skutečným majitelem stěžovatelky. Je třeba odmítnout výklad žalovaného, dle kterého dovětek „bez ohledu na výši majetkového podílu“ ruší zákonnou hranici 25 % definice skutečného majitele. Není jasné, proč by se zpřísněná definice měla aplikovat pouze u některých typů skutečných majitelů [jen těch podle § 4 odst. 1 písm. a) ZESM a nikoliv také podle písm. b) až d) stejného ustanovení, např. mající podíl na hlasovacích právech]. To je nelogické a ani to nevyplývá z výzvy.

[15] Pokud chtěl poskytovatel dotace upravit význam zákonných pojmů, bylo jeho povinností promítnout změnu jasně a jednoznačně do dotačních podmínek. Stěžovatelka poukázala na rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 Afs 142/2016-32, s tím, že z praxe NSS plyne povinnost poskytovatelů veřejných prostředků formulovat podmínky jasně a určitě, jinak nelze žadatelům přičítat k tíži, že požadavkům nedostáli.

[16] Žalovaný ve vyjádření uvedl, že napadený rozsudek netrpí žádnou z vytykánych vad. Městský soud neměnil ani nedoplňoval jeho rozhodnutí, pouze vykládal pojem uvedený v čl. 5 bodě 5.4 Výzvy. Ačkoliv žalovaný nepřesně použil pojem skutečný majitel, je evidentní, z jakých důvodů stěžovatelku nepovažoval za oprávněného žadatele. Provedený výklad městského soudu nepovažuje za vnitřně rozporný, šlo o výklad především v kontextu výzvy. Zmrazení podílu je jen dočasný stav, pan D. je nadále jedním ze skutečných spolumajitelů stěžovatelky, a sdělení FAÚ nelze při posuzování žádosti o dotaci zohledňovat. K námitce, že dovětek nepostihuje všechny právní vztahy zakládající postavení skutečného majitele dle § 4 odst. 1 ZESM, žalovaný uvedl, že soudní přezkum neslouží k posuzování smysluplnosti nastavení pravidel dotace, o nastavení kritérií rozhoduje poskytovatel dotace. Žalovaný citoval z rozsudku NSS ze dne 23. 5. 2018, č. j. 6 Afs 8/2018-37, č. 3757/2018 Sb. NSS, s tím, že znění čl. 5.4. nelze posuzovat, jelikož znění podmínek není neopodstatněné ani nepřipustné. Navrhl kasační stížnost zamítnout.

[17] V replice stěžovatelka setrvala na nezákonném rozšíření odůvodnění rozhodnutí žalovaného ze strany městského soudu, jelikož interpretoval pojem, na kterém nebylo odnětí dotace založeno. Není přitom zřejmé, jaké nepřesnosti se měl žalovaný dopustit, neboť skutečný majitel má svoji jasnou definici. Pokud pana D. považoval za skutečného spolumajitele, měl jej takto označit. Stěžovatelka znovu odmítla výklad pojmu skutečného spolumajitele a zopakovala, že podíl pana D. je zmrazen, proto nemůže z prospěchu stěžovatelky těžit. K závěrečné argumentaci žalovaného stěžovatelka uvedla, že zákonnost čl. 5.4. výzvy jako takové nezpochybňuje, ale způsob jeho výkladu a aplikace, kdy dle žalovaného je skutečným majitelem každá fyzická osoba s jakýmkoliv zanedbatelně malým podílem na žadateli. Navíc jen majetkovým a tento rozpor není ničím opodstatněn.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[18] 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.).

[19] Kasační stížnost není důvodná.

pokračování

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

[21] Z rozsudku NSS ze dne 29. 11. 2011, č. j. 2 Afs 16/2011-78, č. 2510/2012 Sb. NSS, plyne, že pokud krajský soud (městský) 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.

[22] Městský soud v nyní projednávané věci nezaložil své úvahy na odlišné právní argumentaci, ta se shoduje s argumentací žalovaného. Obě úvahy vycházely ze shodných zákonných ustanovení i ze shodného obsahu výzvy, na základě čehož dospěli k obdobnému závěru. Z odůvodnění rozhodnutí žalovaného jsou zřejmé důvody vyloučení stěžovatelky z programu podpory (odnětí dotace). Žalovaný podrobně popisuje majetkovou účast pana D. na stěžovatelce, výslovně uvádí, že dle podmínky čl. 5.4. výzvy není výše jeho majetkového podílu pro vyloučení stěžovatelky z programu podpory rozhodná, a poté dospívá k jednoznačným závěrům. 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 své odůvodnění obohatil o další úvahy (zejména výklad pojmu skutečného spolumajitele použitého ve výzvě), které vyvracejí žalobní námitky, nelze považovat za překročení mezí soudního přezkumu.

[23] Kasační soud přitom neshledal, že by vypořádání žalobních námitek bylo nedostatečné, jak stěžovatelka namítá. Podstatou žaloby byla obdobně jako nyní otázka, zda stěžovatelka naplnila vylučující podmínku čl. 5.4. výzvy z důvodu, že na ní má nepřímý majetkový podíl osoba zapsaná na sankčním seznamu. Tím se městský soud zabýval a řádně a srozumitelně odůvodnil, proč dle něj stěžovatelka onu podmínku naplní. Nejvyšší správní soud k tomu odkazuje na ustálenou judikaturu, dle které povinnost řádného odůvodnění neznamena povinnost podrobně odpovědět na každý dílčí argument účastníka řízení, ale postačí proti námitkám účastníka řízení postavit vlastní argumentační celek, v jehož konkurenci námitky neobstojí (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, a ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 222/18, obdobně rozsudky NSS ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38, odst. [16], nebo ze dne 30. 3. 2023, č. j. 9 As 123/2022-55, odst. [12]).

[24] Pokud jde o překvapivost 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 podáních 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 odňal stěžovatelce 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 NSS ze dne 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 ze dne 21. 7. 2005, č. j. 2 Afs 58/2005-90, a ze dne 29. 10. 2009,

pokračování

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 nepřijatelná. Obecně však výzvy není možné plně přezkoumávat v řízení o žalobě proti rozhodnutí o neposkytnutí dotace.*“ (odst. [23] rozsudku NSS sp. zn. 6 Afs 8/2018-37).

[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 nepřijatelná, anebo, *za druhé*, ve výzvě obsažená podmínka není způsobitelná racionálně přispět k dotační výzvou sledovanému cíli (viz rozsudek NSS ze dne 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 základních práv a svobod [např. nálezy ÚS ze dne 9. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 106/20, bod 55.; nálezy ÚS ze dne 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 tedy 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 agresi 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 nepřímo 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 odnětí dotace 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 způsobitelná 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 č. j. 9 Ads 83/2014-46).

[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] Důvodné nejsou ani kasační námitky aktuálního zmrazení majetkového podílu pana D. a nemožnosti ekonomicky profitovat z poskytnutí dotace stěžovatelce s odkazem na sdělení FAÚ. Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem i žalovaným, že zmrazení podílu je toliko dočasným stavem, především však neznamená, že pan D. přestal mít na stěžovatelce majetkový podíl. Jak již bylo opakovaně uvedeno, jen a pouze tato

pokračování

skutečnost přitom byla důvodem odnětí dotace. Obdobně není relevantní ani tvrzení, že pan D. nebude mít z dotace majetkový prospěch, neboť rozhodující je opět pouze jeho nesporný majetkový podíl na stěžovatelce. Se sdělením FAÚ se přitom městský soud i správní orgány dostatečně vypořádaly (bod 33. napadeného rozsudku, str. 4 a 5 rozhodnutí žalovaného a str. 6 rozhodnutí ministra). Ani námitce opomenutí závěrů FAÚ proto NSS nepřisvědčil.

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 ze dne 14. 9. 2010, sp. zn. III. ÚS 1180/10, a ze dne 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 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. Radan Malík
předseda senátu