



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **STRABAG Asfalt s.r.o.**, se sídlem Na Švadlačkách 478, Soběslav, 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, čj. MPO 62094/2023, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 5. 2024, čj. 11 A 115/2023-56,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podstata sporu v dané věci se odvíjí od zastavení řízení o žádosti žalobkyně o poskytnutí dotace podle § 14j odst. 4 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). Nejvyšší správní soud zde především vyšel z předchozího rozsudku tohoto soudu ve skutkově a právně obdobné věci (rozsudek NSS ze dne 18. 2. 2025, čj. 9 Afs 200/2024-49, ve věci *Brněnská obalovna*).

[2] Žalovaný usnesením označeným v záhlaví zastavil řízení o žádosti žalobkyně ze dne 31. 1. 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“). Žalovaný dospěl k závěru, že žalobkyně 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] Žalobkyně napadla toto rozhodnutí u Městského soudu v Praze, který žalobu výše uvedeným rozsudkem zamítl. Podle městského soudu není sporné, že žalobkyně sama na sankčním seznamu nefiguruje. Žalobkyně nespochybňuje, že pan D., který byl na sankční seznam zařazen, na ní prostřednictvím několika společností vlastní podíl ve výši necelých 14 % (žalobkyně je vlastněna ze 100 % rakouskou společností Bau Holding Beteiligungs GmbH, která je pak vlastněna ze 100 % společností STRABAG SE, mezi její skutečné majitele se přitom řadí i pan D., přes akcionáře společnosti STRABAG SE, společnost MKAO „Rasperia Trading Ltd.“, která v mateřské společnosti drží podíl 27,78 %).

[4] Městský soud dospěl k závěru, že pan D. nesplňuje požadavky § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 37/2021 Sb., o evidenci skutečných majitelů (dále jen „ZESM“), neboť jeho podíl na žalobkyni je nižší, než je uvedeno v daném ustanovení (podíl větší než 25 %). Zároveň však konstatoval, že v souladu s podmínkami uvedenými v citované výzvě je možné jej považovat za „skutečného spolumajitele“ žalobkyně, a ta je proto z uvedeného programu podpory vyloučena. 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. Pojem „skutečný spolumajitel“ užitý v čl. 5.4. výzvy není v právním řádu definován, zákon definuje pouze skutečného majitele. Proto je tento pojem nutno vyložit autonomně především v kontextu výzvy a také s ohledem na ustanovení zákona o evidenci skutečných majitelů. Podle soudu je pan D. právě skutečným spolumajitelem žalobkyně. Podle 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. Jakkoli žalovaný nepřesně označuje pana D. za „skutečného majitele“, je z jeho rozhodnutí patrné, z jakých důvodů považoval žalobkyni za neoprávněného žadatele, a s těmito důvody se městský soud ztotožnil.

[5] Důvodnými pak městský soud neshledal ani další námitky žalobkyně týkající se toho, že zapsáním pana D. na sankční seznam došlo ke zmrazení jeho majetkové účasti a tím k přerušení řetězce ve vlastnické struktuře. Městský soud se neztotožnil ani s poukazem žalobkyně na sdělní FAÚ a zdůraznil, že předmětem daného řízení je poskytnutí dotace na žádost, přičemž na poskytnutí dotace nemá žadatel právní nárok, na což byli všichni žadatelé ve výzvě upozorněni.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a dalších reakcí účastníků

[6] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Předně namítla, že 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 nově vyložil definici pojmu „skutečný spolumajitel“. Zároveň připustil, že pojmy „skutečný majitel“ a „skutečný spolumajitel“ jsou odlišné. S odkazem na judikaturu stěžovatelka zdůrazňuje, že správní soudnictví je založeno na kasačním principu. Neobstojí ani tvrzení městského soudu o nepřesném 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 napravit.

[7] V další části kasační argumentace stěžovatelka namítá, že definice skutečného spolumajitele, jak ji uvedl městský soud, 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. Tento výklad je jediný správný a nevede k rozporům. Není-li pan D. skutečným majitelem, nemůže být ani skutečným spolumajitelem stěžovatelky. Výklad pojmu „skutečný spolumajitel“ učiněný městským soudem je navíc vnitřně rozporný, neboť zohledňuje § 2 písm. c) ZESM, ale zároveň odmítá definici uvedenou v § 4 odst. 1 ZESM. Navíc neuvádí, co podle něj znamená spoluvlastnit nebo spolukontrolovat právnickou osobu a jak pojmy pan D. ve vztahu k stěžovatelce naplňuje.

[8] Podle § 4 odst. 6 ZESM činí nepřímý podíl pana D. na stěžovatelce méně než 14 %. 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. S odkazem na existující judikaturu stěžovatelka dále zdůraznila, že pokud byl záměr poskytovatele dotace změnit význam zákonných pojmů, bylo jeho povinností tak učinit výslovně, neboť je povinností poskytovatele dotace stanovit podmínky určitě, a v případě neurčitých právních pojmů nést negativní důsledky plynoucí ze zásady, že neurčitost nelze klást k tíži příjemci finančních prostředků jako slabší straně. 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.

[9] Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti a ve vyjádření především 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. Pro definici pojmu skutečný spolumajitel je v posuzovaném případě zásadní pouze to, co je uvedeno v § 2 písm. c) ZESM. Soud se vypořádal i s tím,

že žalovaný v rozhodnutí pana D. neoznačil za skutečného spolumajitele ale za skutečného majitele.

[10] V replice k vyjádření žalovaného stěžovatelka setrvala na tom, že čl. 5.4 výzvy ji nevylučuje z možnosti žádat o dotaci. Má za to, že aplikace dovětku „bez ohledu na výši jejich majetkového podílu“ není možná a vede k nesmyslným důsledkům (dovětek nelze krkolomně aplikovat v případě fyzických osob s majetkovými podíly a naopak ponechat zákonnou definici skutečného majitele beze změn ve všech ostatních případech skutečných majitelů). Stěžovatelka opakuje své výhrady k výkladu pojmu skutečný spolumajitel a zdůrazňuje, že městský soud ve skutečnosti žádnou definici toho pojmu neuvádí. S odkazem na § 31 a § 32 odst. 3 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích, stěžovatelka dále upozorňuje, že možná úvaha, podle níž ji pan D. spoluvlastní, není pravdivá. Setrvala též na tom, že soud fakticky změnil a podstatně doplnil odůvodnění rozhodnutí žalovaného vlastní úvahou.

[11] Žalovaný v reakci na repliku stěžovatelky zdůraznil, že soudní přezkum správního rozhodnutí neslouží k posuzování smysluplnosti nastavení pravidel dotace, o nastavení kritérií rozhoduje poskytovatel. S odkazem na judikaturu pak uvedl, že znění čl. 5.4. výzvy není předmětem přezkumu. Je z něj však zřejmý účel zamezení profitování z poskytnutí finančních prostředků osobám zařazeným na sankční seznamy.

[12] Na toto vyjádření žalovaného stěžovatelka ještě reagovala tak, že nezpochybňuje čl. 5.4. výzvy jako takový, ale způsob jeho výkladu a aplikace žalovaným, což je v souladu s judikaturou. 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

[13] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Jak již bylo uvedeno shora, Nejvyšší správní soud se již v rozsudku *Brněnská obalovna* zabýval skutkově a právně obdobnou věcí. V odkazovém rozsudku šlo sice o žádost jiné žadatelky, nicméně ta byla zastoupena stejným zástupcem jako stěžovatelka ve věci nyní projednávané, a především podstata obou věcí (včetně dotačního programu a výzvy i napojení žadatelek na pana D.) je shodná (kasační stížnost je v obou případech formulována téměř identicky). Nejvyšší správní soud ve věci nyní projednávané neshledal důvod se od závěrů plynoucích z rozsudku *Brněnská obalovna* jakkoli odchýlit. Jde-li o jednotlivé okruhy kasační argumentace, Nejvyšší správní soud se s jejich předchozím vypořádáním ztotožnil (viz níže) a v dalších podrobnostech pak lze na odůvodnění rozsudku *Brněnská obalovna* odkázat.

pokračování

[16] Nejvyšší správní soud se tedy předně ani v nynější věci neztotožnil s námitkou překročení mezí soudního přezkumu (resp. možnou překvapivostí) ze strany napadeného rozsudku (viz body 21-26 rozsudku *Brněnská obalovna*). Především lze mít za to, že městský soud ani zde nezaložil své úvahy na odlišné právní argumentaci než žalovaný. Obě úvahy vycházely ze shodných zákonných ustanovení i ze shodného obsahu výzvy, na základě čehož dospěly k obdobnému závěru. Nejvyšší správní soud i v této věci souhlasí se závěrem městského soudu, podle něhož 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 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 tak 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. 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, pak nemůže být pro stěžovatelku ani překvapivá. Žalovaný zastavil řízení o dotaci právě proto, že za rozhodující považoval nepřímou majetkovou účast pana D. na stěžovatelce, nikoli výši jeho majetkového podílu.

[17] K namítanému nesprávnému věcnému výkladu čl. 5.4. výzvy (viz též bod 27 a násl. rozsudku *Brněnská obalovna*) Nejvyšší správní soud předně uvádí, že stěžovatelka se v kasační stížnosti 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, přičemž Nejvyšší správní soud se s výkladem městského soudu i v nynější věci ztotožňuje.

[18] Městský soud především 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 Nejvyšší správní soud ztotožňuje a nevidí zde prostor pro příznivější výklad neurčitých právních pojmů ve prospěch stěžovatelky. Stěžovatelka sice 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.

[19] I v nynější věci lze současně připomenout, že dosavadní judikatura 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, čj. 9 Ads 83/2014-46). Dotační politika státu nemůže být zcela svévolná. O extrémní případy vybočení z jinak široké politické úvahy při nakládání s veřejnými prostředky se 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 způsobilá racionálně přispět k dotační výzvou sledovanému cíli (rozsudek NSS ze dne 21. 5. 2024, čj. 1 Afs 25/2024-88). V případech, ve kterých zvolená kritéria či podmínky nejsou buď samy o sobě morálně nepřipustné 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.

[20] Ve shodě s rozsudkem *Brněnská obalovna* lze dále zdůraznit, že ačkoliv 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. Konstrukce sporné podmínky zde 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. Nejvyšší správní soud 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. 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. Nejvyššímu správnímu soudu 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.

[21] Nejvyšší správní soud se pak v návaznosti na výše uvedené nemůže ztotožnit ani s tím, že by čl. 5.4. výzvy byl neurčitý, resp. že by výklad pojmu „skutečný majitel“ žalovaným a městským soudem zcela ztrácel svůj význam definovaný ZESM. 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 (viz též body 42 a 43 rozsudku *Brněnská obalovna*).

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené žádnou z kasačních námitek neshledal důvodnou, a proto kasační stížnost dle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

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

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

V Brně 19. února 2025

Milan Podhrázký
předseda senátu