



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Taubera, soudce Vadima Hlavatého a soudkyně Pavly Klusáčkové ve věci

žalobce: **KLADRUBSKÁ a.s.**, IČO 25215671
se sídlem Vojenice 80, Kladrby
zastoupený advokátkou JUDr. Sylvií Sobolovou, Ph.D.
se sídlem Jungmannova 745/24, Praha 1

proti

žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**
se sídlem Na Františku 32, Praha 1
zastoupený advokátem JUDr. Bc. Petrem Kadlecem
se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 10. 2021, č. j. MPO 614942/21/61500,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu ze dne 8. 10. 2021, č. j. MPO 614942/21/61500, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku na náhradě nákladů řízení 15 342 Kč, a to do rukou zástupkyně žalobce JUDr. Sylvie Sobolové, Ph.D., advokátky.

Odůvodnění:

Obsah žaloby

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, kterým byla dle § 14m odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), zamítnuta žalobcova žádost ze dne 2. 4. 2020 o dotaci vedená pod registračním č. CZ.01.3.10/0.0/0.0/19_251/0021279. Žalobce žádal o poskytnutí dotace na projekt „Energeticky úsporná opatření v budově dílen zemědělského areálu Vojenice“. Žádost byla podána na základě Výzvy Úspory energie V. výzva vyhlášené dle § 14j rozpočtových pravidel v rámci Operačního programu podnikání a inovace pro konkurenceschopnost.
2. Žalovaný své rozhodnutí odůvodnil nenaplněním základního předpokladu pro poskytnutí dotace z předmětného operačního programu, tj. možností financovat projekt z Evropského fondu pro regionální rozvoj, resp. principem prevence. Evropská komise provedla audit projektů, na které byly poskytnuty dotace společností ze skupiny Agrofert, do níž patří i žalobce, a konstatovala, že tehdejší předseda vlády Ing. Andrej Babiš byl veřejným funkcionářem, ergo byl ve střetu zájmů, protože byly dotace poskytnuty v rozporu s § 4c zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů. Žalovaný proto uzavřel, že jiná za stejných okolností poskytnutá dotace společnosti ze skupiny Agrofert by byla Evropskou komisí ve smyslu budoucí způsobilosti výdajů k financování z Evropského fondu pro regionální rozvoj s vysokou mírou pravděpodobnosti posouzena stejně.
3. Žalobce v žalobě přdestřel dosavadní vývoj věci a rovněž rozsáhlou žalobní argumentaci. Soud stručně rekapituluje, že v první řadě namítal, že obavy žalovaného týkající se zatížení státního rozpočtu vyplacením dotace bez využití fondů EU nejsou důvodem pro zamítnutí žádosti o dotaci. Z žádného právního předpisu, výzvy nebo dotačních podmínek nevyplývá, že by v rámci operačního programu nemohla být dotace vyplacena čistě z národních prostředků. Pro žalobce je rozhodné pouze splnění podmínek dotace. Připomněl přitom, že žalovaný již v průběhu řízení potvrdil, že žádost žalobce splnila formální náležitosti a podmínky přijatelnosti, poté ukončil věcné hodnocení projektu, přičemž na základě dosaženého bodového skóre dospěl k závěru, že projekt splňuje zásady hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti.
4. Dále žalobce namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nesrozumitelnost a vnitřní rozpornost. Žalovaný nejprve konstatoval, že žalobce splnil kritéria hodnocení žádosti, a poté poukázal na nutnost posoudit splnění podmínek § 4c zákona o střetu zájmů, které ovšem neprovedl. Žalovaný přiřkl výstupům z auditu význam, který má až rozhodnutí Evropské komise o finanční opravě dle čl. 85 nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013. Auditní výstupy nejsou rozhodnutím, tím méně rozhodnutím o předběžné otázce. Sama Evropská komise uvedla, že výsledky auditu jsou pouze přípravným aktem, který není konečným rozhodnutím, a nezakazují žalovanému poskytovat dotace společností ze skupiny Agrofert. Auditní výstupy jsou procesně nepoužitelným důkazem, neboť byly získány v rozporu s právními předpisy. Auditori překročili svou pravomoc, protože se při auditu zabývali dotačními projekty konkrétních

Shodu s prvopisem potvrzuje:

osob namísto kontroly řídicích a kontrolních systémů členského státu. Žalobce ani jeho mateřská společnost Agrofert nebyli účastníky auditní procedury a Evropská komise je neobeznámila s auditními výstupy; žalobce se proti nim neměl jak bránit. Auditní výstupy navíc nebyly podloženy konkrétními podklady. Žalobce upozornil i na možnou podjatost vybraných auditorů, kteří dle jeho názoru byli spojeni s jinými politickými stranami.

5. Auditní výstupy jsou současně věcně nesprávné. Auditoři vyložili § 4c zákona o střetu zájmů rozšiřujícím způsobem v rozporu s nálezem Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/17, bod 41. Auditoři nesprávně považovali za znak ovládání žalobce to, že Ing. Babiš založil svěřenské fondy, do nichž vložil akcie společnosti Agrofert; svěřenské fondy ovšem nemají právní osobnost a nejsou ovládající osobou. Jediným akcionářem žalobce je společnost Agrofert řízená Ing. Zbyňkem Průšou, který vykonává vlastnická práva k akciím, s nimiž je spojen 90% podíl na hlasovacích právech, a jenž jako fyzická osoba dále ovládán být nemůže. Chybný výklad § 4c zákona o střetu zájmů nelze překlenout euro-konformním výkladem, protože zákon o střetu zájmů je ryze vnitrostátní právní předpis, který netransponuje žádnou evropskou směrnici. Poskytnutí dotace nebránil ani čl. 61 finančního nařízení [nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 2018/1046], protože se žalobce vůbec netýkal. Žalobce poukázal též na to, že Krajský úřad Středočeského kraje již dříve rozhodl (dne 26. 9. 2019, č. j. 117665/2019/KUSK), že Ing. Babiš neovládá společnost náležející do koncernu Agrofert. Jednalo se o rozhodnutí o předběžné otázce, kterým byl žalovaný vázán.
6. V návaznosti na popsané námitky žalobce taktéž navrhl, aby soud přerušil řízení a položil předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie (dále jen „SDEU“) v souvislosti se závazností a dopady auditních výstupů.

Vyjádření žalovaného

7. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout, odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a nad jeho rámec k nosným důvodům svého rozhodnutí uvedl, že programový dokument operačního programu vysvětluje, jak funguje financování projektu z evropských fondů. V samotné výzvě poskytovatele dotace je také výslovně uvedeno, že je vyhlášena v rámci implementace předmětného operačního programu, jehož programový dokument a související podmínky jsou veřejně přístupné. Žalobce tedy musel v době podání žádosti vědět, že žádá o podporu z dotačního programu, který je financován z prostředků EU. Také v pravidlech spolufinancování je v bodě 5.1.6 jednoznačně stanoveno, že v případě subjektů, které svojí formou ani činností nespádají do žádné předcházející kategorie (jako žalobce), bude podpora projektu poskytnuta pouze ze zdrojů unijních fondů, státní rozpočet nebude poskytovat žádné prostředky na spolufinancování. Z tohoto důvodu neobstojí tvrzení žalobce, že dotace mohla být vyplacena čistě z národních prostředků.
8. Důvodná obava žalovaného, že vyhověním žádosti žalobce dojde k neoprávněnému poskytnutí dotace a současně ke vzniku neoprávněného nároku žalobce vůči státnímu rozpočtu, pramenila ze závěrů auditu a z následného sdělení – dopisu follow-up. Žalovaný poté akcentoval povinnost ČR jako členského státu EU předcházet nesrovnalostem. Dále žalovaný podrobně argumentoval ve vztahu k povinnosti tohoto preventivního přístupu. Odkázal i na rozsudek zdejšího soudu ze dne 5. 10. 2020, č. j. 14 A 49/2020-79.
9. Žalovaný doplnil, že napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné, neboť postupoval srozumitelně a vypořádal se s návrhy a námitkami týkajícími se důvodů, na nichž své rozhodnutí založil. Neučinil tak přitom na základě výkladu a aplikace § 4c zákona o střetu

Shodu s prvopisem potvrzuje:

zájmů, tedy nevedl v tomto směru ani dokazování a neshromažďoval podklady. Z téhož důvodu nepoužil žalovaný jako podklad rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje, které s touto otázkou souvisí. Žalovaný nepovažoval za účelné a hospodárné vypořádávat obsáhlé námitky žalobce směřující proti aplikaci ustanovení o střetu zájmů a proti jeho výkladu Evropskou komisí. Žalovaný též nepokládal za potřebné, aby SDEU zodpověděl předběžné otázky navržené žalobcem.

Další vyjádření

10. Žalobce předložil obsáhlou repliku a dále shrnutí procesní argumentace. Soud však nepovažuje za nutné je zde shrnovat, neboť tato sdělení žalobce buď dále rozvíjí jeho argumentaci, nebo upozorňují na další vývoj v souvisejících řízeních. Námitky a argumentace žalobce podstatné pro rozhodnutí soudu jsou již obsaženy v žalobě, přičemž další skutečnosti jsou soudu známy z jeho činnosti (rozsudky jiných senátu zdejšího soudu, usnesení Tribunálu SDEU ze dne 14. 9. 2022 ve spojených věcech T-101/21 a T-213/21, *Primagra a.s. a Mlékárna Hlinsko a.s. proti Komisi*).

Jednání před soudem

11. Při jednání dne 16. 1. 2023 žalobce i žalovaný setrvali na svých procesních stanoviscích, odkázali na svá písemná podání a stručně shrnuli svou argumentaci.
12. Soud jako nadbytečné zamítl důkazní návrhy žalobce, tak jak byly označeny v žalobě a v replice: návrh auditní zprávy, analýza Parlamentního institutu č. 6/2020, dopisy Evropské komise ze dnů 17. 10. 2019, 28. 11. 2019, 22. 10. 2020, odpověď Evropské komise na žádost o informace ze dne 3. 10. 2019, rozhodnutí Evropské komise o odepření přístupu k informacím ze dne 18. 12. 2019, rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 26. 9. 2019, č. j. 117665/2019/KUSK, dopis náměstkyně ministra spravedlnosti JUDr. Kláry Cetlové ze dne 6. 11. 2019, žádost o informace ze dne 1. 3. 2021, rozhodnutí Nejvyššího státního zastupitelství ze dne 12. 3. 2021, sdělení Evropské komise 2021/C 121/01 – Pokyny k zabránění střetu zájmů, snímek obrazovky internetových stránek se seznamem zaměstnanců auditního útvaru a snímek obrazovky veřejně dostupných internetových stránek a profilů na sociálních sítích, zápis ze 7. schůze Stálé komise Senátu pro dohled na poskytování veřejných prostředků a pro analýzu kontrolních postupů finanční správy ze dne 25. 5. 2021, usnesení Tribunálu SDEU ze dne 14. 9. 2022 ve spojených věcech T-101/21 a T-213/21 a vyjádření Evropské komise ze dne 9. 2. 2022.
13. Soud jako nadbytečné zamítl rovněž důkazní návrhy žalovaného, tak jak byly označeny ve vyjádření k žalobě: pravidla spolufinancování Evropských strukturálních a investičních fondů v programovém období 2014 – 2020 schválená usnesením vlády ČR č. 583 a prováděcí rozhodnutí Evropské komise č. C(2022) 519 final ze dne 26. 1. 2022 o pozastavení části průběžných plateb.
14. Soud má za to, že pro rozhodnutí je plně dostačující obsah správního spisu, resp. napadeného rozhodnutí; část důkazních návrhů také označovala obsah správního spisu, kterým se v soudním řízení správním nedokazuje.

Posouzení žaloby soudem

15. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí, včetně řízení, jež jeho vydání předcházelo, v mezích žalobních bodů, jimiž je vázán, vycházející přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí správního orgánu [§ 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. Po posouzení věci dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Shodu s prvopisem potvrzuje:

16. Úvodem soud podotýká, že jiné senáty zdejšího soudu vydaly rozsudky ve skutkově a právně obdobných věcech pod sp. zn. 18 A 105/2021, 10 A 129/2021, 10 A 130/2021, 14 A 223/2021, 14 A 224/2021, 11 A 220/2021 a 6 A 119/2021. Všechny uvedené rozsudky žalobám vyhověly a zrušily rozhodnutí žalovaného, argumentace a závěry v nich obsažené se převážně shodují. Jedinou odlišností je to, že šestý senát konstatoval nezákonnost rozhodnutí žalovaného, zatímco zbylé senáty dospěly k závěru o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného pro nedostatek důvodů. Soud se ztotožňuje s argumentací a závěry obsaženými ve výše označených rozsudcích zdejšího soudu a níže z nich vychází, přičemž se přiklání k názoru šestého senátu, že napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné (ať již pro nedostatek důvodů, či pro nesrozumitelnost), nýbrž je nezákonné.
17. Pokud jde o tvrzenou nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, žalovaný na str. 2 v odst. 2 hovoří o tom, že po doporučení dotace výběrovou komisí k financování musí hodnotit další skutečnosti, např. možnost daný projekt podpořit z hlediska splnění podmínek dle § 4c zákona o střetu zájmů. Následně, zejména na str. 6 v odst. 2, jednoznačně uvádí, že dotace nebyla poskytnuta s ohledem na nenaplnění základního předpokladu pro poskytnutí dotace z předmětného operačního programu, tj. možnosti financovat projekt z Evropského fondu pro regionální rozvoj, resp. s ohledem na princip prevence. Výslovně přitom odmítl, že by se zabýval (nebo měl zabývat) posouzením střetu zájmů Ing. Babiše dle § 4c zákona o střetu zájmů. Soud v tomto nespátňuje vnitřní rozpornost napadeného rozhodnutí – žalovaný nejprve zmínil, že v této fázi řízení o dotaci musí (myšleno obecně) mj. posuzovat splnění podmínek dle § 4c zákona o střetu zájmů, načež dospěl k závěru, že to není zapotřebí, neboť je zde jiný důvod pro neposkytnutí dotace vyplývající z její povahy. Tento závěr není nepřezkoumatelný, je však nesprávný, tudíž nezákonný, jak soud ozřejmí níže.
18. Soud konstatuje, že financování operačních programů je závislé na následném financování ze strukturálních a investičních fondů EU a že tedy závěry unijních orgánů mohou být v konečném důsledku určující. Předmětný operační program slouží k čerpání finančních prostředků z Evropského fondu pro regionální rozvoj v programovém období let 2014 až 2020. Poskytnutí finanční podpory probíhalo dle kapitoly 6.2 Metodického pokynu finančních toků programů spolufinancovaných z Evropských strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského námořního a rybářského fondu na programové období 2014 – 2020 tak, že příjemce dotace nejprve uhradil způsobilé výdaje ze svého, následně požádal žalovaného o vyplacení finanční podpory z rozpočtu ČR určeného k předfinancování příspěvku z rozpočtu EU, a ČR po uskutečnění projektu a jeho kontrole požádala Evropskou komisí o vyplacení finančních prostředků z fondu EU (systém sdíleného řízení dle nařízení č. 1303/2013 mezi EU a jejím členským státem).
19. Soud opakuje, že důvodem pro zamítnutí žalobcovy žádosti o dotaci byl dle napadeného rozhodnutí výhradně způsob jejího financování, žalovaný však pominul, že faktický důvod pro zamítnutí žádosti žalobce představuje následek určité právní skutečnosti. V posuzované věci byl touto rozhodnou skutečností střet zájmů. Soud má za to, že postup žalovaného by byl ospravedlnitelný pouze tehdy, jestliže by bylo postaveno na jisto, že poskytnuté finanční prostředky nebudou unijními orgány proplaceny. Jakkoli zákon o rozpočtových pravidlech, ani výzva výslovně nezakotvují, že žádosti o dotaci nebude vyhověno, pokud bude chybět zdroj financování, nelze vyloučit, že předpoklad krácení prostředků může vést k nepřiznání dotace. Jak správně uvádí žalovaný, operační program byl vyhlášen jako dotační program financovaný z unijních prostředků a byl také českou vládou a Evropskou

Shodu s prvopisem potvrzuje:

komisí schválen (srov. str. 2 napadeného rozhodnutí). Projekty z tohoto programu tak nemají být primárně financovány ze státního rozpočtu, ten se na financování dotací jen spolupodílí. Nad rámec těchto úvah soud upozorňuje, že žalovaný v napadeném rozhodnutí poukázal také na pravidla spolufinancování (na něž odkazuje výzva v bodě 7. a jež jsou dostupná na webových stránkách Ministerstva pro místní rozvoj). Ta v bodě 5.1.6 stanoví, že u ostatních příjemců, čímž jsou zjednodušeně řečeno myšleny neveřejné (podnikatelské) subjekty, nebude státní rozpočet „poskytovat žádné prostředky na spolufinancování a příjemce bude hradit celou národní část spolufinancování“.

20. Soud nepochybně ani odkaz žalovaného na čl. 122 odst. 2 nařízení č. 1303/2013, podle něhož jsou členské státy povinny předcházet nesrovnalostem, tj. postupovat i preventivně. V této souvislosti soud taktéž rozumí podpůrnému odkazu žalovaného na § 45 odst. 2 rozpočtových pravidel, resp. § 26 odst. 1 písm. a) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, a na něj navazující vyhlášku č. 416/2004 Sb., jež rovněž zdůrazňují povinnost prevence, resp. hospodárného nakládání s rozpočtovými prostředky. Tato ustanovení mohou být jistě relevantní v situaci, pokud by měly být „dotčeny“ prostředky státního rozpočtu.
21. Soud však znovu zdůrazňuje, že k zamítnutí žádosti žalobce z důvodů uvedených v napadeném rozhodnutí by mohl žalovaný přistoupit pouze tehdy, pokud by existoval jednoznačný a především definitivní a právně závazný dokument, který by uzavíral, že ke střetu zájmu došlo a že EU neproplatí žádné dotační prostředky zasažené touto nesrovnalostí. V takovém případě by totiž žalovaný ve svém důsledku poskytoval žadateli finanční prostředky ze státního rozpočtu, neboť by musel být srozuměn s tím, že z původního zdroje financování (tj. z Evropského fondu pro regionální rozvoj) nebudou proplaceny. Pro posouzení nyní projednávané žaloby je však stěžejní, že v době rozhodování žalovaného závěry evropských orgánů definitivní nebyly.
22. Soud vychází ze skutečnosti, že Tribunál SDEU auditní výstupy za definitivní (a žalovatelný) akt nepovažuje. To potvrdil mj. v rozhodnutí ve spojených věcech T-101/21 a T-213/21. Posuzoval zde žaloby společností z koncernu Agrofert napadající tentýž follow-up dopis z 22. 10. 2020 a dovodil, že tento dopis nevyvolává žádné závazné právní účinky, pročež žaloby odmítl jako nepřipustné. Podotkl, že dopis jen navazoval na auditní zjištění a doporučení, a v bodě 61 výslovně uvedl, že v dopise nebyla přijata rozhodnutí zakazující poskytování dotací společností z koncernu Agrofert. Zdůraznil též, že ČR byla oprávněna napadat auditní výstupy až do definitivního rozhodnutí o pozastavení plateb, resp. do aplikace finančních korekcí postupem dle čl. 142, resp. čl. 145 nařízení č. 1303/2013. Až ty vyvolávají závazné právní účinky (srov. body 80 a 82 rozhodnutí Tribunálu SDEU ve spojených věcech T-101/21 a T-213/21). Soud tedy přisvědčuje žalobci, že auditní výstupy mají povahu přípravného aktu (srov. též rozhodnutí Tribunálu ze dne 16. 9. 2019, ve věci T-703/18, *Polsko v. Komise*, body 62 a 63, jež se týkalo napadení závěrečné zprávy o auditu). Auditní výstupy jsou výsledkem šetření provedeného podle čl. 75 odst. 1 nařízení č. 1303/2013, které spočívá v kontrole provádění konkrétních operačních programů stran jejich účinnosti. V českém prostředí by bylo možné takový akt připodobnit k protokolu o kontrole shrnujícímu kontrolní zjištění; ani ten není nezpochybnitelným důkazem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35).
23. Definitivní rozhodnutí – v jiné související věci – bylo vydáno až 26. 1. 2022 (prováděcí rozhodnutí č. CCI 2014CZ16RFOP001; viz též bod 38 rozhodnutí Tribunálu SDEU ve

Shodu s prvopisem potvrzuje:

spojených věcech T-101/21 a T-213/21), tj. až po vydání napadeného rozhodnutí v nynější věci, k němuž došlo v říjnu 2021. S ohledem na § 75 odst. 1 s. ř. s. však soud k tomuto rozhodnutí nyní přihlížet nemůže a jeho existence je tak pro nynější řízení irelevantní.

24. Soud nepřehlédl, že v srpnu 2021 (před vydáním napadeného rozhodnutí) byl českým orgánům doručen tzv. interruption letter – dopis o přerušení plateb dle čl. 83 odst. 1 písm. b) nařízení č. 1303/2013, jenž se nachází i ve správním spise. Žalovaný ovšem na tento dopis v odůvodnění svého rozhodnutí blíže nereagoval, odvolával se primárně na auditní výstupy. Předmětný dopis nadto nelze vnímat jako akt obsahující definitivní závěry Evropské komise. Jakkoli je tento akt žalovatelný (srov. bod 66 rozhodnutí Tribunálu SDEU ve spojených věcech T-101/21 a T-213/21), nadále představuje akt předčasný, mající jen dočasné účinky (nanejvýš 6 měsíců). Je tak srovnatelný spíše s předběžným opatřením, než definitivním rozhodnutím. V tomto dopise se ostatně uvádí, že případ vyžaduje další ověřování – závěry ještě zjevně nebyly definitivní.
25. V době rozhodování žalovaného tudíž nebyly známy žádné definitivní závěry Evropské komise stran pozastavení plateb či finančních korekcí, a proto měl žalovaný v případě žalobce náležitě zkontrolovat existenci střetu zájmů. Soud opakuje, že způsob financování (případně neproplacení prostředků) představuje následek určité právní skutečnosti, zde v podobě existence střetu zájmů podle § 4c zákona o střetu zájmů, potažmo čl. 61 finančního nařízení. Hodnocení této skutečnosti ale žalovaný zcela pominul, přestože měl dle § 4c zákona o střetu zájmů ověřit, zda žalobce vskutku byl obchodní společností, v níž Ing. Babiš nebo jím ovládaná osoba vlastní podíl představující alespoň 25 % účasti společníka v obchodní společnosti. Zdejší soud ostatně již v rozsudku ze dne 12. 4. 2021, č. j. 18 A 6/2020-224, uvedl, že je na poskytovateli dotace, aby řádně posoudil, zda je v případě žadatele o dotaci splněna podmínka uvedená v § 4c zákona o střetu zájmů (jakkoli se citovaný rozsudek týkal ochrany proti nečinnosti ohledně vydání rozhodnutí o žádosti jiné společnosti z koncernu Agrofert, jež byla odůvodňována probíhajícím auditem, některá jeho východiska jsou, stejně jako v případě rozsudku zdejšího soudu ze dne 5. 10. 2020, č. j. 14 A 49/2020-79, přenositelná i na projednávanou věc).
26. Soud si je vědom toho, že ve svých rozhodnutích řešících nečinnostní žaloby již akceptoval, že probíhající audit a jeho závěry jsou relevantní pro rozhodování žalovaného o žádostech společností z koncernu Agrofert. Auditní řízení totiž fakticky řešilo otázku rozhodnou i pro posouzení žádosti žalobce, zda Ing. Babiš ve smyslu § 4c zákona o střetu zájmů (potažmo čl. 61 finančního nařízení) ovládá svěřenské fondy a prostřednictvím nich i společnosti skupiny Agrofert. Zdejší soud také rozvedl, že dopad auditních zjištění se neomezuje jen na dříve vykázané finanční prostředky na projekty, jež jsou v auditním řízení konkrétně šetřeny, jelikož závěry auditorů se mohou zprostředkovaně vztahovat i na administraci nových žádostí o dotace, u nichž je potřeba posuzovat tytéž nebo obdobné otázky. V rozsudku sp. zn. 18 A 6/2020, bod 57, zdejší soud ovšem také vyzdvihl, že závěry auditu nejsou národní orgány v jiných řízeních formálně vázány a ve svých zjištěních se mohou opírat i o jiné skutečnosti (výsledky auditu nutně nemusí být jediným a nezpochybnitelným podkladem). K poukazu žalovaného na rozsudky zdejšího soudu ve věcech nečinnostních žalob, jež mu po ukončení základní fáze auditní procedury ukládaly o žádostech společností z koncernu Agrofert rozhodnout, je pak nutné též upozornit, že to byl sám žalovaný, který vyčkával právě na auditní závěry (a tím svou nečinnost odůvodňoval). Žalovaný nepoukazoval na žádné další skutečnosti (srov. bod 76 rozsudku

Shodu s prvopisem potvrzuje:

sp. zn. 18 A 6/2020), přičemž zdejší soud předpokládal, že auditní výstupy bude dále hodnotit.

27. Žalovaný samozřejmě mohl a měl k auditním zjištěním přihlížet a mohl z nich nepochybně vycházet. Již v opakovaně citovaných nečinnostních rozsudcích zdejší soud dovodil, že v případě probíhajícího auditního řízení, potažmo existence konkrétních zjištění ze strany Evropské komise, může být obecně zcela namístě již preventivně předcházet možnému krácení finančních prostředků, k němuž by následně s velkou pravděpodobností stejně došlo, neboť takový přístup lze považovat za rozumný a efektivní. V tomto ohledu soud opakovaně poukázal také na odpovědnost členských států podle čl. 74 odst. 1 nařízení č. 1303/2013 v oblasti řízení, kontroly a auditu, když podle odst. 2 tohoto ustanovení platí, že členské státy musí zajistit účinné fungování systémů řízení a kontroly programů. To nepochybně, i s ohledem na Ústavním soudem zdůrazněné závazky členských států z pohledu unijní právní úpravy (nález sp. zn. Pl. ÚS 4/17), znamená, že členské státy musí postupovat tak, aby si při administraci operačních programů počínaly plně v souladu se zněním, ale i smyslem unijních předpisů, vč. toho, jak jsou tyto unijními orgány vykládány. Takový postup v obecné rovině konvenuje rovněž požadavku ochrany veřejného zájmu, zde v podobě řádného nakládání s unijními i národními finančními prostředky a také ochrany hospodářské soutěže na vnitřním trhu.
28. Nadále však platí, že střet zájmů byl klíčovou otázkou případu a žalovaný se této právně a skutkově náročné úvaze nemohl vyhnout s odkazem na neposkytnutí finančních prostředků z fondu Evropské unie, jestliže o tomto neposkytnutí nebylo definitivně rozhodnuto. Bylo na žalovaném, aby se použitelností a závěry auditu blíže zabýval a sám je vyhodnotil, a to zvláště na podkladě námitek žalobce uvedených ve vyjádření k podkladům rozhodnutí. V tomto ohledu žalovanému nic nebránilo posuzovat průběh auditní procedury a věcnou správnost auditních závěrů z hlediska jejich dopadů na jím řešenou věc. Žalovaný se ovšem střetem zájmů, ačkoli sám v napadeném rozhodnutí konstatoval, že jde o rozhodnou skutečnost hodnotící procedury, vůbec nezabýval, neboť za dostatečné považoval již okolnost, že z unijního rozpočtu nebude projekt financován. Jak bylo shora uvedeno, nemůže s tím soud souhlasit, neboť takovým postupem se fakticky vyloučí věcný přezkum právně významné skutečnosti, kterou je střet zájmů. To byl důvod, proč není na projekt poskytnuto plnění z unijních prostředků, a pokud tento důvod je použit pro zamítnutí žádosti o dotaci, musí být alespoň v rozhodnutí hodnocen.
29. Žalovaný tedy bude muset v novém rozhodnutí náležitě posoudit střet zájmů dle § 4c zákona o střetu zájmů, tj. vyložit jednotlivé zákonné podmínky a podřadit pod ně svá skutková zjištění. Podkladem nového rozhodnutí mohou být auditní výstupy (srov. rozsudek sp. zn. 18 A 6/2020-224, bod 53 a násl.) nebo rozhodnutí Evropské komise ze dne 9. 8. 2021 o přerušení platební lhůty. Jde o důkazy, které podléhají volnému hodnocení žalovaného dle § 50 odst. 4 správního řádu.
30. Soud dodává, že žalovaný bude jistě moci přihlídnout i k následnému vývoji celé věci, zejména pak k definitivnímu zastavení plateb. I takový akt bude ovšem nutné posoudit a vypořádat se s případnými námitkami zpochybňujícími aplikovatelnost takového rozhodnutí. To však již bude na konkrétním posouzení podané žádosti, které prozatím nebylo v celém rozsahu provedeno, proto k tomuto dalšímu postupu se již soud v tomto rozsudku nebude vyjadřovat, neboť odpovědnost za vydané rozhodnutí a jeho odůvodnění leží na žalovaném. Jestliže totiž žalovaný všechny shora uvedené důvody nehodnotil, nemůže tak závazně činit ani soud v tomto rozsudku, neboť tím by vybočil ze své

Shodu s prvopisem potvrzuje:

pravomoci, kterou v tomto smyslu vymezuje napadené rozhodnutí a důvody v něm uvedené.

31. Soud pro úplnost doplňuje, že za situace, kdy žadatel obdrží dotaci ze státního rozpočtu, ale Evropská komise následně finanční prostředky z evropského fondu neposkytne dle čl. 85 nařízení č. 1303/2013 pro rozpor žádosti s unijním právem, nezakládá to samo o sobě příjemci dotace povinnost vrátit poskytnutou dotaci. ČR se může rozhodnout dle čl. 137 odst. 2 nařízení č. 1303/2013, že v takovém případě poskytne úhradu ze svého rozpočtu (opatření Tribunálu SDEU ze dne 2. 9. 2020, ve věci *T-613/19, ENIL Brussels Office and Others v. Commission*, bod 36), a může napadnout rozhodnutí Evropské komise o žádosti ČR o platbu před SDEU. Shodný názor zastává samotná Evropská komise ve svých vyjádřeních ze dne 6. 5. 2021, bod 69, a ze dne 9. 2. 2022, bod 9. Uvedené však nic nemění na posouzení napadeného rozhodnutí.
32. Soud se dále zabýval tvrzeným překročením pravomoci Evropské komise, leč jen v obecné rovině, neboť posouzení auditních výstupů coby podkladu správního rozhodnutí náleží žalovanému. Smysl a účel auditu spočívá v ochraně finančních zájmů EU prostřednictvím kontroly řídicích a kontrolních systémů členského státu ze strany Evropské komise. Pro dosažení tohoto cíle nepostačuje pouhá abstraktní kontrola souladu vnitrostátního procesu poskytování dotací s právem EU. Evropská komise musí též zkoumat, jakým způsobem jsou dotační pravidla fakticky naplňována, protože právě tato skutečnost má přímý dopad na rozpočet EU. Pravomoc Evropské komise je založena § 75 odst. 1 a 2 nařízení č. 1303/2013. Evropská komise jednala v mezích své pravomoci, když provedla audit konkrétních projektů, na jehož základě přijala auditní výstupy. Shodný názor zastává Ústavní soud v nálezu ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/17, bod 101: *„Namítá-li proto vedlejší účastnice, že Evropská komise v Auditní zprávě nemůže vykládat vnitrostátní právo České republiky, je třeba v návaznosti na čl. 1 odst. 2 a čl. 10a Ústavy uvést, že je úkolem Evropské komise (jinak může čelit žalobě na nečinnost podle čl. 265 SFEU) dohlížet pod kontrolou Soudního dvora EU na uplatňování práva EU (čl. 17 odst. 1 SEU) všemi vhodnými prostředky. Z hlediska čl. 10a Ústavy nelze za jeho porušení považovat to, že Evropská komise sleduje, jak jsou prováděny unijní předpisy v podmínkách členského státu, a to zejména na základě poznatků o jejich (přímé či zprostředkované) aplikaci správními úřady a soudy.“*
33. Ohledně práva žalobce na obhajobu soud uvádí, že auditní výstupy byly součástí správního spisu a žalobce se k nim mohl vyjádřit před vydáním napadeného rozhodnutí dle § 36 odst. 3 správního řádu. V tomto ohledu nebyl žalobce zkrácen na svém právu (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 3. 2005, sp. zn. II. ÚS 329/04). Žalovaný se však s ohledem na zaujetí výše popsaného nezákonného právního názoru nevypořádal s většinou námitek žalobce týkajících se přijatelnosti a věcné správnosti auditních výstupů, ač je vypořádat měl, jde tak o další, navazující nezákonnost napadeného rozhodnutí. Soud tedy této části žalobního bodu přisvědčil.
34. Jestliže se žalobce dovolává rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje o předběžné otázce, že Ing. Babiš neovládá společnosti náležející do koncernu Agrofert, tak v novém rozhodnutí se bude muset žalovaný vypořádat i s touto námitkou. Soud proto pouze okrajem připomíná, že zdejší soud již v rozsudku sp. zn. 18 A 6/2020, bod 67, uvedl: *„Na výše uvedeném závěru ničeho nemění ani žalobcem předložené rozhodnutí KÚSK, které dospělo k závěru, že nebylo prokázáno žádné jednání Ing. A. Babiše, které by svědčilo o tom, že se dopustil přestupku podle § 23 odst. 1 písm. b) zákona o střetu zájmů. K tomu je potřeba předně uvést, že příslušný orgán rozhodoval pouze ve věci přestupku podle § 23 odst. 1 písm. b) zákona o*

Shodu s prvopisem potvrzuje:

střetu zájmů, tedy ve věci jednání, jež mělo být v rozporu s § 4a odst. 1 zákona o střetu zájmů, omezujícího „vlastnictví médií“ veřejnými funkcionáři, a nijak se přímo nevyjadřoval k naplnění podmínky § 4c zákona o střetu zájmů z pohledu rozhodování o poskytnutí dotace. Jeho závěry tudíž nejsou pro nyní posuzovanou věc rozhodující. [...]; nehledě na skutečnost, že tyto závěry byly zpochybněny i NSZ, jež rozhodnutí KÚSK označilo za nezákonné, byť nakonec nejvyšší státní zástupce nepodal žalobu ve veřejném zájmu podle § 66 odst. 2 s. ř. s.“.

35. Nutno dodat, že výše popsané závěry nelze vykládat tím způsobem, že žalobci či dalším společnostem z koncernu Agrofert musí být dotace přiznány, nedostatky napadeného rozhodnutí pouze nyní soudu znemožnily učinit definitivní závěr. Ten bude možné učinit až poté, co budou všechny výše rozvedené otázky žalovaným řádně zodpovězeny. V případném navazujícím soudním přezkumu pak bude soud samozřejmě oprávněn posuzovat i relevanci závěrů Evropské komise o existenci střetu zájmů Ing. Babiše, resp. o pozastavení plateb v rámci předmětného operačního programu pro tento konkrétní případ.
36. Soud naopak nevešel na námitku porušení legitimního očekávání žalobce. Žalovaný měl v žalobci vzbudit legitimní očekávání tím, že potvrdil splnění formálních náležitostí a podmínek přijatelnosti, poté ukončil věcné hodnocení projektu a dospěl k závěru, že projekt splňuje zásady hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti. Soud považuje za rozhodující, že na dotaci nebo návratnou finanční výpomoc není právní nárok, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak (§ 14 odst. 1 rozpočtových pravidel). Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k tomu v rozsudku ze dne 30. 9. 2015, č. j. 9 Ads 83/2014-46, bod 29, uvedl, že „[n]emá-li žadatel o dotaci či návratnou finanční pomoc na její poskytnutí žádný právní nárok, nemůže její poskytnutí legitimně očekávat ve smyslu ochrany ústavního práva na majetek“. Jestliže se žalobce dovolává odlišného přístupu správních orgánů v průběhu auditu oproti řízení o žádosti, odkazuje soud na bod 31 téhož rozsudku, dle něhož žadatel nemá právo na „výsledek“, ale na „řádný proces“ s ním související, který je určen právními předpisy a podmínkami dotace, resp. základními procesními zásadami postupu orgánů veřejné moci v právním státě. Legitimní očekávání tak vzniká až poté, co žalovaný rozhodne o přiznání dotace podle § 14 odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 6. 2018, č. j. 5 Afs 7/2018-39, bod 25). Žalobci dotace přiznána nebyla, pročez mu nesvědčilo legitimní očekávání stran jejího poskytnutí.
37. Soud dodává, že nepřerušil řízení z důvodu položení předběžné otázky SDEU, protože neshledal splnění kritérií *CILFIT* podle rozsudku SDEU ze dne 6. 10. 1982, ve věci 283/81, body 13, 14, 16 a zejména 21. SDEU se zabýval platností a povahou auditních výstupů v již citovaném usnesení Tribunálu SDEU ze dne 16. 9. 2019 ve věci T-703/18. Jedná se o *acte éclairé*, tedy věc, kterou již SDEU v nějakém řízení vyřešil. Ve zbytku se jedná o *acte clair*, což znamená, že použití práva EU je natolik zřejmé, že neponechává prostor pro žádnou rozumnou pochybnost o způsobu vyřešení žalobcem navržených otázek. Ustanovení čl. 72 až 75 nařízení č. 1303/2013 nebrání výkonu práva žalobce na obhajobu, protože se týkají procedury, v níž žalobce vůbec nevystupuje. Požadavkem čl. 61 finančního nařízení na přijetí národní úpravy střetu zájmů se zabýval Ústavní soud v nálezu ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/17, body 104, 105 a 108, přičemž dle Ústavního soudu je znění čl. 61 finančního nařízení abstraktní a vyžaduje konkrétní vnitrostátní úpravu, k jejímuž přijetí přímo zavazuje.

Závěr

Shodu s prvopisem potvrzuje:

38. Jelikož soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je nezákonné, zrušil jej dle § 78 odst. 1 s. ř. s. Dále soud vrátil věc dle § 78 odst. 4 s. ř. s. žalovanému k dalšímu řízení, ve kterém bude žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). V dalším řízení bude žalovaný hodnotit žalobcovu žádost s ohledem na soudem výše vytknuté nedostatky napadeného rozhodnutí, a to s přihlédnutím ke skutečnostem, které nastaly po jeho vydání.
39. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Jelikož byl žalobce ve věci zcela úspěšný, uložil soud žalovanému zaplatit mu náhradu nákladů řízení. Náklady žalobce představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a náklady zastoupení advokátem, kterému náleží odměna stanovená dle § 6 odst. 1, § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve výši 3 100 Kč a paušální náhrada hotových výdajů stanovená dle § 13 odst. 4 téže vyhlášky ve výši 300 Kč za každý ze tří úkonů právní služby (převzetí a příprava zastoupení, písemné podání nebo návrh ve věci samé – žaloba, účast na jednání) a náhrada za daň z přidané hodnoty v sazbě 21 % ve výši 2 142 Kč. Soud dodává, že nepřiznal náhradu nákladů za repliku ze dne 19. 12. 2022 a shrnutí procesní argumentace ze dne 9. 1. 2023, neboť neobsahovaly žádné nové, pro rozhodnutí soudu podstatné skutečnosti, resp. skutečnosti, které by soudu již nebyly známy z jeho činnosti. Celkem náklady řízení činí 15 342 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 16. ledna 2023

Shodu s prvopisem potvrzuje:

Mgr. Milan Tauber v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: