



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyň JUDr. Naděždy Treschlové a JUDr. Hany Kadaňové, Ph.D., ve věci

žalobce: **Vodňanská drůbež, a.s.**, IČO 25396480  
sídlem Radomilická 886, 389 01 Vodňany  
zastoupen advokátkou JUDr. Sylvií Sobolovou, Ph.D.,  
sídlem Jungmannova 24, 110 00 Praha 1

proti  
žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**  
sídlem Na Františku 1039/32, 110 15 Praha 1  
zastoupen advokátem JUDr. Bc. Petrem Kadlecem  
sídlem Na Florenci 2116/15, 110 00 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 10. 2021, č.j. MPO 614928/21/61500

**takto:**

- I. Rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu ze dne 8. 10. 2021, č.j. MPO 614928/21/61500, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 15.342 Kč do jednoho měsíce od právní moci rozsudku k rukám advokátky JUDr. Sylvie Sobolové, Ph.D.

**Odůvodnění:**

**I. Předmět řízení**

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, kterým byla dle § 14m zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), zamítnuta žalobcova žádost o dotaci ze dne 6. 8. 2020 vedená pod registračním č. CZ.01.3.10/0.0/0.0/19\_316/0023328. Žalobce žádal o poskytnutí dotace na projekt

Shodu s prvopisem potvrzuje X

„Pořízení fotovoltaického systému pro společnost Vodňanská drůbež, a.s.“. Žádost byla podána na základě Výzvy Úspory energie III. Výzva-aktivita: Fotovoltaické systémy s/bez akumulace pro vlastní spotřebu vyhlášené dle § 14j rozpočtových pravidel v rámci Operačního programu podnikání a inovace pro konkurenceschopnost.

## **II. Napadené rozhodnutí**

2. Žalovaný své rozhodnutí odůvodnil nenaplněním základního předpokladu pro poskytnutí dotace z předmětného operačního programu, tj. možnosti 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 X byl veřejným funkcionářem, tudíž byl ve střetu zájmů, protože byly dotace poskytnuty v rozporu s § 4c zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů (dále jen „zákon o střetu zájmů“). Z důvodu uplatnění principu prevence žalovaný neposuzoval splnění podmínek podle § 4c zákona o střetu zájmů, neboť nemohou ovlivnit závěr správního orgánu. 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.

## **III. Žaloba**

3. Žalobce v žalobě přestřel 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. Auditóři překročili svou pravomoc, protože se při auditu zabývali dotačními projekty konkrétních osob namísto kontroly řídicích a kontrolních systémů členského státu. Žalobce ani 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 ovládnutí žalobce to, že X 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 X, který vykonává vlastnická práva k akciím, s nimiž je spojen 90% podíl na hlasovacích právech, a jenž jako fyzická osoba dále ovládnut 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 X 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.

#### IV. 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 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.

### V. Další podání účastníků

10. Žalobce předložil obsáhlou repliku a dále shrnutí procesní argumentace. Soud však nepovažuje za nutné je zde reprodukovat, 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 senátů 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*).
11. Žalovaný na další vyjádření žalovaného reagoval duplikou, ve které rovněž rozvedl svou dosavadní argumentaci, zejména pokud jde o význam auditní zprávy pro řízení o žádosti o dotaci, relevantní právní předpisy, a zachování řádného procesního postupu při rozhodování o žádosti o dotaci. Žalovaný zdůraznil zásadu loajální spolupráce, kterou při svém postupu zachoval, a jednal v souladu s dotčeným veřejným zájmem.
12. Pro účely ústního jednání žalobce opětovně písemně shrnul svoji dosavadní argumentaci.

### VI. Jednání před soudem

13. Při jednání dne 20. 4. 2023 žalobce i žalovaný setrvali na svých procesních stanoviscích, odkázali na svá písemná podání a shrnuli svou argumentaci. Žalobce nad uvedený rámec zdůraznil, že z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 4. 2023 č.j 4 Afs 71/2023-56 týkajícího se odkladného účinku kasační stížnosti proti rozsudku zdejšího soudu v obdobné věci vyplývá, že je dán veřejný zájem pouze na poskytování dotací v souladu se zákonem, nikoliv na zamítnutí žádosti o dotaci.
14. Provedení dalších důkazů navrhovaných žalobcem, jak byly označeny v žalobě a replice, soud považoval za nadbytečné. 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 dokazování neprovádí.

### VII. Posouzení věci Městským soudem v Praze

15. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí.
16. Podstatou projednávané věci bylo posouzení důvodnosti zamítnutí žádosti žalobce o dotaci, jež bylo opřeno o úvahu, že poskytnuté finanční prostředky by nebyly Evropskou unií proplaceny. Tento předpoklad žalovaný založil na závěrech auditorů, kteří zjistili

existenci střetu zájmů X a kteří tak uzavřeli o nemožnosti žádat o proplacení výdajů z Evropského fondu pro regionální rozvoj.

17. Žaloba je důvodná.

18. 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, 17 A 130/2021 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 a sedmnáctý senát konstatovaly 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 setrvává na svém dosavadním názoru, že napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné (ať již pro nedostatek důvodů, či pro nesrozumitelnost), nýbrž je nezákonné. Zároveň si je soud vědom toho, že devátý senát městského soudu obdobnou žalobu v řízeních vedených pod sp. zn. 9 A 126/2021 a 9 A 127/2021 zamítl a nepřezkoumatelnost nebo nezákonnost rozhodnutí neshledal, avšak s odůvodněním rozsudků přijatých v těchto věcech se šestý senát městského soudu neztotožňuje.

19. Soud v posuzované věci nepřisvědčil žalobní námitce nepřezkoumatelnosti, neboť neshledává žádný ze znaků, který dle soudní judikatury takovou vadu řízení (rozhodnutí) provází.

20. Rozhodnutí správního orgánu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže z jeho odůvodnění není seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti tvrzené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 76, publikované pod č. 1566/2008 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost nemá místo tam, kde správní orgán vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou a naopak jaké důvody jej vedly k jinému závěru. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat.

21. Soud neseznal nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, protože z napadeného rozhodnutí je seznatelné, z jakého skutkového stavu správní orgán vycházel, jak vyhodnotil pro věc podle jeho náhledu rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Žalovaný v napadeném rozhodnutí 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. 7 napadeného rozhodnutí, 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 X dle § 4c zákona o střetu zájmů. Soud v tomto nespatřuje 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.

22. 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. Podpora měla být poskytnuta v souladu s „Pravidly spolufinancování Evropských strukturálních a investičních fondů v programovém období 2014 – 2020“ s tím, že bude proplácena ex-post na základě dokladů předložených příjemcem v žádosti o platbu. Předpokladem bylo počáteční plné předfinancování výdajů projektu (nebo ucelené etapy = fáze projektu) z vlastních zdrojů příjemce. Příjemce dotace by tedy fakticky 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 komisi o vyplacení finančních prostředků z fondu EU.
23. 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 vládou a Evropskou komisí schválen. Projekty z tohoto programu nemají být primárně financovány ze státního rozpočtu.
24. Soud nezpochybňuje 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.
25. 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.

26. 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 dovedl, že tento dopis nevyvolává žádné závazné právní účinky, pročez 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).
27. 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 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.
28. 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 předběžný, 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.
29. 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 náležejícího do koncernu Agrofert existenci střetu zájmů zkoumat. Soud opakuje, že způsob financování (případné 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 X 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).

30. 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 X 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 zprostředkovatě 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 (tj. výsledky auditu nutně nemusí být jediným a nepochybnitelným 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 sp. zn. 18 A 6/2020), přičemž zdejší soud předpokládal, že auditní výstupy bude dále hodnotit.
31. 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.

32. 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 dostatečnou považoval již okolnost, že z unijního rozpočtu nebude projekt financován. Jak bylo shora uvedeno, soud s tím nemůže 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.
33. 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.
34. Soud dodává, že žalovaný bude jistě moci přihlédnout 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 pravomoci, kterou v tomto smyslu vymezuje napadené rozhodnutí a důvody v něm uvedené.
35. 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.

36. Soud se zabýval tvrzeným překročením pravomoci Evropské komise 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.“*
37. 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. nález 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.
38. Jestliže se žalobce dovolává rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje o předběžné otázce, že X 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 X, 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 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. [...] nehlédě 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.“*
39. 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 X, resp. o pozastavení plateb v rámci předmětného operačního programu pro tento konkrétní případ.

40. Soud se neztotožnil s námitkou žalobce ohledně porušení jeho legitimního očekávání. 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, pročež mu nemohlo vzniknout legitimní očekávání stran jejího poskytnutí.
41. 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.

### VIII. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

42. Soud shrnuje, že důvod zamítnutí žádosti o dotaci spočívající v předpokladu, že Evropská unie prostředky dotace neproplatí, v této věci neobstál. V době rozhodování žalovaného totiž ani nebylo postaveno najisto, že unijní orgány budou České republice dotace krátit, popřípadě že rozhodnou o pozastavení plateb a projekty financované z tohoto programu by tak byly financovány ze státního rozpočtu; a zároveň žalovaný nehodnotil důvod pozastavení plateb ve vztahu k osobě žalobce, tedy v tomto konkrétním případě měl hodnotit střet zájmů. Ač žalovaný musel vydat věcné rozhodnutí, k čemuž ho zavázala rozhodnutí soudu o nečinnostních žalobách, při hodnocení důvodů tohoto rozhodnutí

však měl hodnotit všechny důvody neposkytnutí dotace. Těmi nejsou pouze pozastavené platby ze strany unijních orgánů, neboť důvodem pozastavení plateb je střet zájmů podle § 4c zákona o střetu zájmů. 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 i s přihlédnutím ke skutečnostem, které nastaly po jeho vydání, tj. žalovaný 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.

43. 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 13. 2. 2023 a shrnutí procesní argumentace ze dne 19. 4. 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 nejbližze 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](http://www.nssoud.cz).

Praha 20. dubna 2023

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.  
předseda senátu