



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudců Mgr. Věry Jachurové a Mgr. Bc. Jana Schneeweise v právní věci

žalobkyně: **Primagra, a.s.** IČO: 451 48 155  
sídlem Nádražní 310, Milín  
zastoupena advokátkou JUDr. Sylvií Sobolovou, Ph.D.,  
sídlem Jungmannova 24, Praha 1

proti

žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**  
sídlem Na Františku 32, Praha 1,  
zastoupen advokátem JUDr. Janem Brodcem, Ph.D., LL.M.  
sídlem Rubešova 162/8, Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 4. 2021 č. j. MPO 383736/21/61500

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 4. 2021 č.j. MPO 383736/21/61500 se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 15 342 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám právní zástupkyně žalobkyně JUDr. Sylvie Sobolové, Ph.D., advokátky.

**Odůvodnění:**

*I. Předmět řízení a vymezení sporu*

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým byla

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

zamítnuta dle § 14m odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých zákonů (rozpočtová pravidla), v rozhodném znění (dále jen „rozpočtová pravidla“) žádost žalobkyně ze dne 24. 4. 2018 o poskytnutí dotace na projekt – „Výměna sušárny zrnin v Primagra, a.s., středisko Trpísty“ (dále jen „projekt“) vedená pod registračním číslem CZ.01.3.10/0.0/0.0/17\_101/ 0013336 (dále jen „žádost“). Žádost byla podána na základě Výzvy Úspory energie III. výzva (dále jen „výzva“) vyhlášené dle § 14j rozpočtových pravidel v rámci Operačního programu podnikání a inovace pro konkurenceschopnost 2014-2020 (dále jen „program“).

2. Program byl schválen usnesením vlády ČR ze dne 14. 7. 2014 č. 581 a rozhodnutím Evropské komise K (2015)3039 ze dne 29. 4. 2015. Program byl schválen pro účely poskytování podpory z Evropského fondu pro regionální rozvoj. Program od svého počátku stanovuje v souladu s čl. 120 odst. 1 a 2 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (dále jen „nařízení 1303/2013“) míru spolufinancování jednotlivých projektů.

## *II. Dosavadní průběh řízení a napadené rozhodnutí*

3. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že se zabýval souladem žádosti s obecně závaznými právními předpisy, např. s § 4c zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů (dále jen „zákon o střetu zájmů“). V odůvodnění svého rozhodnutí nejprve uvedl zdroj a způsob financování projektu. Vyzdvihl, že program nepředpokládá spolufinancování projektů ze státního rozpočtu. Vyšel ze zjištění, že nařízením 1303/2013 nastavený mechanismus vyplacení podpory z Evropského fondu pro regionální rozvoj je takový, že příjemce dotace (zde účastník řízení) nejprve předfinancuje způsobilé výdaje ze svých zdrojů. Následně předloží žádost o platbu správnímu orgánu, na jejímž základě je poskytnutá dotace po provedení souvisejících úkonů správního orgánu příjemci dotace vyplacena. Teprve poté žádá správní orgán o vyplacení příslušné částky Evropskou komisí a částka vynaložená nejprve ze státního rozpočtu se tak do rozpočtu České republiky vrací. Příjemcům dotací jsou poskytovány prostředky ze státního rozpočtu na předfinancování výdajů, které mají být kryty prostředky z Národního fondu ve smyslu § 44 odst. 2 písm. f) rozpočtových pravidel. V praktické rovině jsou při návrhu státního rozpočtu prostředky určené na předfinancování rozpočtovány jak na příjmové, tak na výdajové straně rozpočtu. V rámci rozpočtu jsou oba zdroje financování rozpočtovány v průřezovém ukazateli „Výdaje spolufinancované zcela nebo částečně z rozpočtu Evropské unie bez společné zemědělské politiky“. Takto rozpočtované prostředky není možné využít na jiný účel, než na který jsou rozpočtovány.
4. Žalovaný uvedl, že takto přijaté prostředky pouze kryjí předtím vynaložené výdaje na předfinancování a odkázal na Metodický pokyn finančních toků programů spolufinancovaných z Evropských strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského námořního a rybářského fondu na programové období 2014-2020 schválený usnesením vlády č. 837 ze dne 15. 10. 2014, kap. 6.2.1).
5. V procesu schvalování žádosti byla hodnocena kritéria, jejichž účelem je vybrání těch projektů, které mohou být v rámci dané výzvy podpořeny s ohledem na účel a

pravidla samotné výzvy a žádost byla vyhodnocena kladně. Žalovaný však kromě samotného hodnocení žádosti také uvedl, že je na zvážení i podpora projektu z hlediska splnění podmínek dle § 4c zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů (dále jen „zákon o střetu zájmů“).

6. V této souvislosti žalovaný uvedl, že Evropská komise provedla audit projektů (dále jen „audit“), na které byly poskytnuty dotace společností ze skupiny společnosti AGROFERT, a.s. (dále jen „Agrofert“), do které patří i žalobkyně. Audit se týkal všech aspektů souvisejících s procesem řízení a přidělování finančních prostředků EU, od schválení operačních programů až po fázi provádění, se zaměřením na zapojení předsedy vlády Ing. A. B. a na jakýkoliv domnělý střet zájmů. Jednalo se tedy o tematický audit souladu řídicích a kontrolních systémů s právním rámcem v souvislosti s opatřeními proti střetu zájmů. Evropská komise audit vykonala dle čl. 75 odst. 1 a 2 nařízení 1303/2013. Závěrečná zpráva o auditu je ze dne 29. 11. 2019 (anglické znění) a české znění Závěrečné zprávy o auditu je datováno dnem 5. 2. 2020. Žalovaný uvedl, že ve finální zprávě jsou uvedena konečná zjištění, závěry a doporučení auditorů Evropské komise k výsledným požadovaným nápravným opatřením. Následně Česká republika obdržela dne 22. 10. 2020 tzv. *follow up* dopis (anglickou verzi) k uvedenému Auditu, česká verze následovala 18. 12. 2020. Evropská komise v rámci svých auditních zjištění kromě jiného uvedla, že všechny dotace, které byly poskytnuty společností ze skupiny Agrofert v rámci Programu, za současného splnění podmínky podání žádosti o podporu od 1. 9. 2017 dále a poskytnutí dotace v době, kdy pan Ing. A. B. je (byl) veřejným funkcionářem, byly poskytnuty v rozporu s § 4c zákona o střetu zájmů. Evropská komise dále uvedla, že u dotčených výdajů, resp. takto poskytnutých dotací by české úřady měly zrušit poskytnutí těchto dotací a vyjmout je z programu. Navíc Evropská komise dodala, že (za výše uvedených podmínek) nesmí správní orgán vybrat (k podpoře) a poskytnout dotace společností ze skupiny Agrofert. Evropská komise dále uvedla, že identifikovala tři dotace, které byly společností ze skupiny Agrofert poskytnuty v rozporu s jejími výše uvedenými závěry. V rámci vyjádření k jednomu takovému konkrétnímu projektu (dotace poskytnutá v rámci programu společnosti Fatra, a.s., jejímž jediným akcionářem je společnost Agrofert, ačkoliv tento projekt nebyl předmětem Auditu), uvedla, a to z důvodu porušení § 4c zákona o střetu zájmů, že v případě, že by výdaje za tento projekt byly zahrnuty do žádosti o platbu, bude tento výdaj považován za neoprávněný a uvedené by mohla Evropská komise opravit zrušením odpovídajícího příspěvku EU na program ve smyslu čl. 144 odst. 1 nařízení 1303/2013.
7. Žalovaný tedy obdržel od Evropské komise závěr, podle kterého jsou dotace poskytnuté společností ze skupiny Agrofert za určitých podmínek [tj. žádost o podporu podaná od 1. 9. 2017 a dále, pokud současně pan Ing. A. B. byl (je) veřejným funkcionářem], nezpůsobilé k poskytnutí příspěvku z Evropského fondu pro regionální rozvoj a nebudou ze strany Evropské komise České republice proplaceny, resp. Česká republika musí dokonce potvrzovat, že o vyplacení těchto finančních prostředků ani ne žádá.
8. Žalovaný připustil, že auditní závěr je obsažen v dokumentu, který není formálně označen jako rozhodnutí ve smyslu čl. 144 a 145 Nařízení 1303/2013, Evropská komise však sama na případný další postup dle čl. 144 Nařízení 1303/2013 odkázala pro případ, že by skutečně k zahrnutí těchto výdajů do žádosti o platbu došlo. Takový postup by znamenal v konečné fázi provedení tzv. čisté finanční opravy ze strany Evropské komise dle čl. 145 Nařízení 1303/2013, tj. mohlo by dojít ke ztrátě alokace programu.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

9. Žalovaný tedy připustil, že výstupy auditu nebyly rozhodnutím ve smyslu čl. 144 a 145 nařízení č. 1303/2013. Jedním dechem však dodal, že musel závěry auditu zohlednit při posuzování žádosti žalobkyně o dotaci s ohledem na plnění svých úkolů nejehospodárnějším způsobem dle § 45 odst. 2 rozpočtových pravidel, předběžnou kontrolu plánovaných a připravovaných akcí dle § 26 odst. 1 písm. a) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, v rozhodném znění (dále „zákon o finanční kontrole“), zachování rovnosti mezi žadateli o dotaci a povinnost předcházet nesrovnalostem dle čl. 122 odst. 2 nařízení č. 1303/2013.
10. Žalovaný žádost žalobkyně zamítl pro nesplnění předpokladu pro poskytnutí dotace z operačního programu, tj. financování projektu z Evropského fondu pro regionální rozvoj, nikoli pro střet zájmů dle § 4c zákona o střetu zájmů, který vůbec neposuzoval. Z téhož důvodu se žalovaný nezabýval střetem zájmů podle čl. 61 nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 2018/1046, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012 (dále jen „finanční nařízení“). Žalovaný tedy žádost žalobkyně zamítl pro neexistenci zdroje financování, s vědomím, že mu § 14m odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel tuto pravomoc výslovně neuděluje; ve zbytku odůvodnění napadeného rozhodnutí se vyjádřil k argumentům žalobkyně.

### *III. Žaloba*

11. Žalobkyně v žalobě přestřela dosavadní vývoj věci a rovněž rozsáhlou žalobní argumentaci.
12. Namítala nezákonnost a nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí s tím, že žalovaný v řízení, jež předcházelo vydání napadeného rozhodnutí, porušil zásadu rovnosti a zákonnosti v právech tím, že vycházel z obav či předpokladu o zatížení státního rozpočtu vyplacením dotace bez využití fondů EU, ačkoliv takový důvod ze žádného právního předpisu, výzvy nebo dotačních podmínek nevyplývá a nemá oporu v dokazování a žalovaný jen předjímá výsledek řízení, které ještě ani nebylo zahájeno.
13. Pro žalobkyni je rozhodné pouze splnění podmínek dotace. Připomněla přitom, že žalovaný již v průběhu řízení potvrdil, že její žádost 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. Žalobkyně tedy měla legitimní očekávání, že jí dotace bude poskytnuta.
14. Žalobkyně dále namítala nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nesrozumitelnost a vnitřní rozpornost. Žalovaný nejprve konstatoval, že žalobkyně splnila kritéria hodnocení žádosti, a poté poukázal na nutnost posoudit splnění podmínek § 4c zákona o střetu zájmů, toto posouzení však neprovedl. Žalovaný přiřkl výstupům z Auditů 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.

Auditoři překročili svou pravomoc, protože se při Auditu zabývali dotačními projekty konkrétních osob namísto kontroly řídicích a kontrolních systémů členského státu. Žalobkyně nebo její mateřská společnost Agrofert nebyly účastníky auditní procedury. Komise je neobeznámila s auditními výstupy a žalobkyně se proti nim neměla jak bránit. Auditní výstupy navíc nebyly podloženy konkrétními podklady.

15. Ve vztahu k Auditu dále žalobkyně namítala průběh jeho procedury s tím, že tato procedura definitivně neskončila, a to ani posledním formalizovaným *follow-up* dopisem ze dne 22. 10. 2020, přesto žalobkyně z důvodu možného rizika a překážky pro dotaci napadla poslední auditní výstup u Tribunálu SDEU.
16. Podle žalobkyně jsou auditní výstupy 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 Ing. B. založil svěřenské fondy, do nichž vložil akcie společnosti Agrofert; svěřenské fondy ovšem nemají právní osobnost a nejsou ovládající osobou. Jediným akcionářem žalobkyně je společnost Agrofert řízená Ing. Z. P., který vykonává vlastnická práva k akciím, s nimiž je spojen 90% podíl na hlasovacích právech, a jenž jako fyzická osoba dále ovládnut být nemůže. Žalobkyně v tomto směru předestřela konkrétní právní projevy fungování obchodních korporací v českém právu a otázku (ne)možnosti ovládnutí společnosti Agrofert včetně úlohy svěřenských fondů. Uvedla, že chybný výklad § 4c zákona o střetu zájmů nelze překlenout eurokonformním 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 žalobkyně vůbec netýkal.
17. Článek 61 finančního nařízení dopadá na zcela jiné kategorie osob, než je žalobkyně, a nadto dle Pokynů k zabránění střetu zájmů, které přijala Evropská komise k výkladu článku 61, nelze dovozovat, že by měly být vnitrostátní předpisy vnímány jako referenční kritérium pro výklad unijních pravidel. To žalobkyně následně vykládá tak, že střet zájmů dle čl. 61 nezávisí na způsobu interpretace a aplikace auditory Evropské komise. Poukázala též na to, že Krajský úřad Středočeského kraje již dříve pravomocně rozhodl (dne 26. 9. 2019, č. j. 117665/2019/KUSK), že Ing. B. neovládá společnost náležející do koncernu Agrofert. Jednalo se o rozhodnutí o předběžné otázce, kterým byl žalovaný vázán.
18. Žalobkyně poukázala na možnou podjatost vybraných auditorů, kteří dle jejího názoru byli spojeni s politickými stranami, které využívají audity jako nástroj politického boje.
19. V posledním okruhu žalobních námitek zaměřených na deklarované důvody zamítnutí dotace se žalobkyně vrátila k výhradám vůči důvodu zamítnutí dotace spočívajícím v obavě žalovaného o neproplacení dotace a k povaze Auditu.
20. V návaznosti na popsání námitek žalobkyně 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. Uzavřela, že žádá zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému.

#### IV. Vyjádření žalovaného

21. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl a uplatnil právo na náhradu nákladů řízení proti žalobkyni ve smyslu § 60 odst. 4 s. ř. s., neboť se jedná o věc právně komplikovanou.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

22. Žalovaný odkázal na jeho povinnost předcházet nesrovnalostem dle čl. 122 odst. 2 nařízení 1303/2013 a dbát, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájem (§ 2 odst. 4 správního řádu). K tomu blíže poukázal na to, že veřejným zájmem je, aby nebyly poskytovány dotace, které následně mohou být důvodem pro finanční opravy ve smyslu čl. 85 nařízení č. 1303/2013, tedy aby nedošlo k negativním důsledkům pro české veřejné rozpočty; k tomu pak blíže odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. 10. 2020, č. j. 14 A 49/2020-79, bod 35). Vyzdvihl, že jeho postupem nedošlo k porušení principu rovnosti, jelikož se nestalo, že by společností, kterých se týkají stejné či obdobné okolnosti, byla žádost o dotaci schválena.
23. Předmětný skutkový závěr vyplývá přímo z auditní zprávy (která je obsahem správního spisu), ve které Komise konstatovala, že pokud pan Ing. A. B. byl (je) veřejným funkcionářem, budou příspěvky pro společnosti ze skupiny Agrofert považovány za nezpůsobilé k poskytnutí příspěvku z Evropského fondu pro regionální rozvoj. S odkazem na čl. 75 odst. 3 nařízení č. 1303/2013 Komise požádala o vynětí všech příspěvků pro společnosti ze skupiny Agrofert z financování z rozpočtu EU a uvedla, že zahrnutí těchto prostředků mezi způsobilé výdaje může mít za následek až uložení finanční opravy na celý program. Komise rovněž výslovně požádala řídicí orgány, aby zlepšily své postupy a zajistily dodržování právního rámce.
24. Žalovaný zdůraznil, že na poskytnutí dotace není právní nárok. Vyzdvihl, že dostatečně zjistil skutkový stav a náležitě provedl jeho právní posouzení, přičemž svůj postup a jeho důvody žalobkyni náležitě objasnil v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Odkaz na povinnost předcházet nesrovnalostem dle čl. 122 odst. 2 nařízení č. 1303/2013 není vágní, ale zcela určitý. Závěry Komise jsou právně relevantní skutečností, jelikož se jedná o závěry vrcholného orgánu implementační struktury, který rozhoduje o vyplacení finančních prostředků z rozpočtu EU a dle čl. 75 odst. 3 Nařízení č. 1303/2013 může požádat členský stát, aby přijal opatření nezbytná k zajištění účinného fungování systémů řízení a kontroly nebo správnosti výdajů v souladu s pravidly pro daný fond.
25. Ve vztahu k pravomoci auditorů kontrolovat fungování systému žalovaný odkázal na nařízení č. 1303/2013 a dodal, že se auditoři mohou při kontrole zabývat i jednotlivými projekty
26. K tomu, že auditoři mají pravomoc vykládat (interpretovat) vnitrostátní právní předpisy, které se aplikují v souvislosti s čerpáním finančních prostředků z rozpočtu EU, žalovaný odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 4. 2021, č. j. 18 A 6/2020-224, bod 54, s odkazem na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/17. Podotkl, že auditovaným subjektem nebyla žalobkyně, ale ČR. Audit Komise byl zaměřen na postupy ČR (kontrolovaného subjektu) z pohledu nastavení a dodržování pravidel pro regulaci střetu zájmů. Zamítnutí žádosti o dotaci, na kterou není právní nárok, nemůže být v žádném ohledu sankcí. Z uvedených důvodů vůbec nemohlo dojít k žalobkyní namítanému zásahu do práva na obhajobu či práva na vyjádření a předložení důkazů. Z auditní zprávy rovněž vyplývá, z jakých podkladů auditoři vycházeli a jaké závěry byly dovozeny.
27. V napadeném rozhodnutí žalovaný srozumitelně vysvětlil, že důvodem zamítnutí žádosti je především povinnost předcházet nesrovnalostem, přičemž se nejednalo o vágní odkaz, ale o konkrétní odkaz na čl. 122 odst. 2 nařízení 1303/2013. Rovněž uvedl další ustanovení právních předpisů, které mu brání žádosti vyhovět (princip hospodárnosti a ochrana

státního rozpočtu, předběžná kontrola správnosti operací za účelem vyloučení rizik, rovnost podmínek při poskytování dotací, princip spolupráce a výklad podporující závazek zajištění plného účinku unijního práva). Závěry Komise jakožto vrcholného orgánu implementační struktury, který dbá o řádné vynakládání prostředků z rozpočtu EU, jsou pro žalovaného relevantní – žalovaný plní opatření stanovená Komisí na základě čl. 75 odst. 3 Nařízení č. 1303/2013 a plní též své prevenční povinnosti

28. Žalovaný uzavřel, že nemá kompetenci přezkoumávat auditní závěry a opatření uložená mu na základě čl. 75 odst. 3 nařízení č. 1303/2013. Za situace, kdy žalobkyni doposud nevzniklo právo na poskytnutí dotace, upřednostnil zásadu prevence a ochranu státního rozpočtu na základě jednoznačně formulovaných závěrů a opatření Komise. Podrobně vysvětlil, z jakých důvodů přistoupil k zamítnutí žádosti o dotaci, tj. uvedl v odůvodnění napadeného rozhodnutí ucelený systém argumentů a rovněž srozumitelně vysvětlil, proč nebude vypořádávat námitky žalobkyně směřující proti auditu Komise. Doplnil, že předběžné kladné posouzení žádosti nemá žádný vliv na konečné rozhodnutí. Žalobkyni v tomto ohledu nemohlo vzniknout ani legitimní očekávání a námitka diskriminace je zjevně neopodstatněná. Argumenty proti závěrům auditu, argumenty z hlediska právní úpravy ovládání a z hlediska politického podněcování či mediálního boje žalovaný neshledal relevantními. Závěrem vyzdvihl, že na dotaci není právní nárok. Žalovaný má naproti tomu povinnost předcházet nesrovnalostem a chránit veřejný zájem na stabilitě veřejných rozpočtů.

#### V. Replika žalobkyně

29. Žalobkyně následně předložila obsáhlou repliku, v níž reprodukovala svá stanoviska k reakcím žalovaného na žalobní námitky. Soud však nepovažuje za nutné je zde znovu předesílat, neboť tato stanoviska nemění argumentaci žalobkyně uvedenou v žalobě a jen ji buď dále rozvíjí, nebo upozorňuje na další vývoj v souvisejících řízeních, který se již nevztahuje k době vydání napadeného rozhodnutí. Žalobkyně dále doplnila návrh na předložení předběžné otázky SDEU ve vztahu k výkladu článků 72-75 Nařízení 1303/2013. Soud k tomu konstatuje, že námitky a argumentace žalobkyně, které jsou podstatné pro rozhodnutí soudu, jsou již obsaženy v žalobě. Žalobkyně ke své replice připojila vyjádření Tribunálu SDEU ze dne 9. 2. 2022 ve spojených věcech T-101/21 a T-213/21, *Primagra a.s. a Mlékárna Hlinsko a.s. proti Komisi*.

#### VI. Posouzení věci soudem

30. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené.
31. Soud předesílá, že skutkově obdobnou věcí se již zabýval v několika jiných řízeních. S výjimkou 9. senátu, který zamítl žalobu ve věci sp. zn. 9 A 127/2021 a sp. zn. 9 A 128/2021, některé další senáty vyhověly podaným žalobám a v nich napadená rozhodnutí zrušily. Konkrétně ve věcech vedených Městským soudem v Praze pod sp. zn. 18 A 105/2021, 10 A 129/2021, 10 A 130/2021, 14 A 223/2021, 14 A 224/2021 a 11 A 220/2021 soudní senáty dospěly k závěru o nepřezkoumatelnosti napadených rozhodnutí. Soudu je dále z úřední činnosti známo, že 6. a 17. senát Městského soudu v Praze ve věcech vedených pod sp. zn. 6 A 119/2021 a 17 A 130/2021 vyhodnotily napadená rozhodnutí jako přezkoumatelná, leč nezákonná. V nyní projednávané věci se soud ztotožňuje se závěry o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného, k nimž dospěly výše uvedené soudní senáty, neboť má rovněž za to, že žalovaný se měl zabývat posouzením

střetu zájmů, což explicitně neučinil. Pakliže podstatu své úvahy založil toliko na závěrech auditorů, kteří zjistili existenci střetu zájmů Ing. B., a implikovali tak nemožnost žádat o proplacení výdajů z Evropského fondu pro regionální rozvoj, zatížil tím své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti pro absenci konkrétních důvodů vyplývajících z posouzení žádosti ve světle § 4c zákona o střetu zájmů (k tomu viz dále).

32. Soud s odkazem na argumentaci obsaženou zejména v rozsudcích Městského soudu v Praze č. j. 18 A 105/2021-173 a č. j. 14 A 223/2021-142 nejprve konstatuje nedůvodnost námitky porušení legitimního očekávání, kterou žalobkyně spatřovala ve skutečnosti, že žalovaný potvrdil splnění formálních náležitostí a podmínek přijatelnosti a následně ukončil věcné hodnocení projektu, kdy dospěl k závěru, že projekt splňuje zásady hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti. Podle § 14 odst. 1 rozpočtových pravidel není na dotaci nebo návratnou finanční výpomoc právní nárok, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k tomu v rozsudku ze dne 30. 9. 2015 č. j. 9 Ads 83/2014-46 uvedl, že: *„Nemá-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“*. Legitimní očekávání vzniká až poté, co žalovaný rozhodne o přiznání dotace podle § 14 odst. 4 rozpočtových pravidel (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 6. 2018 č.j. 5 Afs 7/2018-39, bod 25). Žalobkyni dotace přiznána nebyla, protože jí nesvědčilo legitimní očekávání směřující k poskytnutí dotace.
33. Žalovaný byl přes výše uvedené povinen dodržet všechny procesní požadavky a svůj postup též přezkoumatelně zdůvodnit. Jak totiž konstatoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve výši citovaném rozsudku, bod 31: *„Zjednodušeně řečeno žadatel nemá právo na „výsledek“, ale na „řádný proces“ s ním související. Ten jen určen právními předpisy, podmínkami danými v dokumentech, na které právní tituly poskytnutí dotace odkazují, respektive základními procesními zásadami určujícími postup orgánů veřejné moci v právním státě.“* Žalovaný tedy nemohl opomenout vypořádat všechny ve věci rozhodné skutečnosti, neboli nemohl vycházet toliko z auditních výstupů, které zpochybnila jak žalobkyně, tak i jiné orgány ČR před Evropskou komisí.
34. V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že žalovaný důvody svého rozhodnutí opíral o obsah a závěry auditu, resp. dopisu follow-up, avšak tyto klíčové podklady blíže nehodnotil, přestože žalobkyně proti použitelnosti závěrů auditů věcně brojila a zpochybňovala pojem „ovládání“ ve smyslu § 4c zákona o střetu zájmů. Žalovaný byl povinen střet zájmů zkoumat nejen ve světle § 4c zákona o střetu zájmů, který stanoví že: *„(j)e zakázáno poskytnout dotaci podle právního předpisu upravujícího rozpočtová pravidla nebo investiční pobídku podle právního předpisu upravujícího investiční pobídky obchodní společnosti, ve které veřejný funkcionář uvedený v § 2 odst. 1 písm. c) nebo jím ovládaná osoba vlastní podíl představující alespoň 25 % účastí společníka v obchodní společnosti“*, ale i ve smyslu čl. 61 finančního nařízení.
35. I přesto, že auditní řízení fakticky řešilo otázku rozhodnou i pro posouzení žádosti žalobkyně, tedy zda Ing. B. ve smyslu § 4c zákona o střetu zájmů ovládá svěřenské fondy a prostřednictvím nich i společnosti skupiny Agrofert, nejsou národní orgány v jiných řízeních formálně vázány závěry auditu a ve svých zjištěních se mohou opírat i o jiné skutečnosti. Výsledky auditu tedy nemusí být jediným a nezpochybnitelným podkladem, a to zejména tehdy, je-li žalobkyní závěr auditu rozporován.

36. Důvodem pro zamítnutí žádosti žalobkyně byl přitom pouze způsob jejího financování, tedy to, zdali budou prostředky dotace unijními orgány proplaceny. Žalovaný však pominul, že způsob financování, tj. případné neproplacení prostředků, představuje až následek určité právní skutečnosti, zde v podobě existence střetu zájmů podle § 4c zákona o střetu zájmů, potažmo čl. 61 finančního nařízení. Hodnocení této samotné skutečnosti se však žalovaný vůbec nevěnoval, a to s důrazem na princip prevence, kdy nesplnění podmínek dotace, resp. podmínek pro proplacení dotačních prostředků ze strany EU předpokládal.
37. Soud nepochybně, že financování operačních programů je skutečně závislé na následném financování ze strukturálních a investičních fondů EU, a že tedy závěry unijních orgánů mohou být v konečném důsledku určující. 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 Evropské unie a ČR po uskutečnění projektu a jeho kontrole požádala Evropskou komisi o vyplacení finančních prostředků z fondu Evropské unie. Jedná se o systém sdíleného řízení dle nařízení č. 1303/2013 mezi Evropskou unií a jejím členským státem.
38. K výše uvedenému je však zároveň třeba dodat, že z žádného právního předpisu, výzvy nebo dotačních podmínek přímo nevyplývá, že by dotace v určitých případech nemohla být vyplacena čistě ze státního rozpočtu. Může totiž nastat 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. Tato skutečnost sama o sobě nezakládá příjemci dotace povinnost vrátit poskytnutou dotaci. Česká republika se může rozhodnout dle čl. 137 odst. 2 nařízení č. 1303/2013, že v takovém případě poskytne úhradu ze svého rozpočtu (opatření Tribunálu 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 Soudním dvorem Evropské unie.
39. Postup žalovaného by byl ospravedlnitelný jen 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. Operační program Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost byl vyhlášen jako dotační program financovaný z Evropského fondu pro regionální rozvoj a jako takový, tj. financovaný z unijních prostředků, byl také českou vládou a Komisí schválen. Projekty z tohoto programu tak nemají být primárně financovány ze státního rozpočtu, ten se na financování dotací jen spolupodílí.
40. V tomto kontextu soud nepochybně, že ve smyslu čl. 122 odst. 2 nařízení č. 1303/2013 jsou členské státy povinny předcházet nesrovnalostem, tj. postupovat i preventivně. Relevantní pro situaci, kdy jsou „dotčeny“ prostředky státního rozpočtu, je jistě též ustanovení § 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, ve znění

pozdějších předpisů, a na něj navazující vyhláška č. 416/2004 Sb., jež zdůrazňuje povinnost prevence, resp. hospodárného nakládání s rozpočtovými prostředky.

41. Skutečnost, že žalovaný je obecně nadán pravomocí a stíhán povinnostmi předcházet např. nesrovnalostem identifikovaným Komisí, ovšem neznamená, že není povinen se náležitě vypořádat s tím, zda je hrozba neproplacení finančních prostředků skutečně definitivní, neboli zda tu je právně závazný dokument, který by uzavíral, že ke střetu zájmu došlo a že Evropská unie neproplatí žádné dotační prostředky zasažené touto nesrovnalostí. Z napadeného rozhodnutí ani vyjádření k žalobě však nevyplývá, že by se žalovaný zabýval finální povahou auditu, resp. follow-up dopisu.
42. Auditní výstupy přitom mají povahu (pouhého) přípravného aktu (srov. rozhodnutí Tribunálu ze dne 16. 9. 2019 ve věci T-703/18 *Polsko v. Komise*, v body 62 a 63). Tento závěr Tribunál potvrdil i v rozhodnutí ze dne 14. 9. 2020 ve spojených věcech T-101/21 a T-213/1, *Primagra a.s. a Mlékárna Hlinsko a.s. proti Komisi*. V těchto případech posuzoval žaloby uvedených společností (mj. i žalobkyně) z koncernu Agrofert napadající předmětný follow-up dopis ze dne 22. 10. 2020. Dovedl, že tento dopis nevyvolává žádné závazné právní účinky, a není proto žalovatelný (žaloby odmítl jako nepřipustné). Tribunál uvedl, že dopis jen navazoval na auditní zjištění a doporučení. V bodě 61 pak 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).
43. Lze uzavřít, že auditní výstupy nejsou konečným rozhodnutím Komise o finanční opravě dle čl. 85 nařízení č. 1303/2013, ale výsledkem šetření provedeného podle čl. 75 odst. 1 nařízení č. 1303/2013, které spočívá v kontrole mechanismů provádění konkrétních operačních programů stran jejich účinnosti.
44. Definitivní rozhodnutí bylo vydáno až 26. 1. 2022 (prováděcí rozhodnutí č. CCI 2014CZ16RFOP001+ viz též bod 38 rozhodnutí Tribunálu), tj. až po vydání napadeného rozhodnutí. S ohledem na § 75 odst. 1 s.ř.s. však soud k tomuto rozhodnutí přihlížet nemůže (není dána ani žádná z výjimek, jež by tuto zásadu prolamovala), a jeho existence je tak pro řízení o žalobě v zásadě irelevantní. Z pozdějšího pozastavení plateb nelze dovozovat jejich pozastavení v době rozhodování žalovaného (platby závazně pozastaveny nebyly a pozdější rozhodnutí Komise na tom nic nemění). Soud by zohledněním pozdějšího rozhodnutí Komise nahrazoval nosné důvody rozhodnutí správního orgánu opřené o auditní výstupy (nikoli tedy o závazný příkaz k pozastavení plateb), čímž by pozastavení plateb zpětně (nepřipustně) konstruoval. K relevanci takového rozhodnutí a jeho přímé závaznosti v konkrétní věci by se nadto měl jako první vyjádřit žalovaný, a to např. i z toho důvodu, že v době rozhodování Komise již Ing. B. nebyl předsedou vlády.
45. V době rozhodování žalovaného tudíž nebyly známy definitivní závěry Komise stran pozastavení plateb či finančních korekcí. Žalovaný měl proto v případě žalobkyně náležející do koncernu Agrofert existenci střetu zájmů řádně zkoumat. Závěry vyplývající z auditních zjištění sice mohl a měl hodnotit, v intencích jejich předběžné a nefinální povahy k nim však nemohl přihlížet jako k nezpochybnitelnému podkladu, který by *per se* vyloučil důvodnost námitek uplatněných žalobkyní.

46. Žalovaný tak bude muset o žádosti rozhodnout znovu a náležitě posoudit střet zájmů ve smyslu § 4c zákona o střetu zájmů, pakliže v novém rozhodnutí nepřizpůsobí své závěry ohledně definitivnosti neproplacení prostředků ze strany EU východiskům předestřeným soudem a opětovně na nich nesetrvá. Podkladem nového rozhodnutí mohou být auditní výstupy i tzv. *interruption letter*, tj. dopis o přerušení plateb ze srpna 2021. Nutno zároveň zdůraznit, že se jedná o důkazy, které podléhají volnému hodnocení žalovaného podle § 50 odst. 4 správního řádu. Žalovaný proto nemůže auditní výstupy nebo důvody pro přerušení platební lhůty bez dalšího převzít, ale musí posoudit přijatelnost těchto důkazů a jejich důkazní hodnotu, tzn. musí objasnit, proč jsou závěry auditorů nebo Komise hodnověrné a proč je lze vztáhnout na žalobkyni a v souvislosti s tím vypořádat veškeré námitky, jež žalobkyně vznáší. Žalovaný bude jistě moci přihlédnout i k následnému vývoji celé věci, zejména k rozhodnutí o zastavení plateb. I takový akt bude ovšem muset posoudit a vypořádat se s případnými námitkami, jež aplikovatelnost takového rozhodnutí zpochybňují. Žalovaný bude případně povinen zareagovat i na další v mezidobí nastalé skutkové okolnosti, např. skončení Ing. B. ve funkci předsedy vlády, a vyhodnotit jejich relevanci pro posouzení žádosti žalobkyně. Vyhodnotí je jak z hlediska okamžiku, k jakému se splnění podmínky absence střetu zájmů posuzuje (přitom vysvětlí, co je rozhodným okamžikem, zda podání žádosti o dotaci, doba rozhodování žalovaného či jiný okamžik), tak i s ohledem na to, do jaké míry se v takovém případě dopady pozastavení plateb uplatní (jestliže Komise rozhodovala a vycházela z podkladů o určitém skutkovém stavu, jenž doznal změn), rovněž z hlediska relevance možného vlivu Ing. B. v průběhu vytváření dotačních podmínek či dosavadní administrace žádosti (k tomu viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 10. 2022 č.j. 18 A 27/2022-58, bod 42).
47. Pro úplnost soud dodává, že výše uvedené závěry ohledně nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí mu brání v meritorním vypořádání dalších žalobních námitek. Takový postup by vybočoval z kasační povahy rozsudku o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 78 odst. 1 s.ř.s. a tím také z hranic mezi mocí soudní a výkonnou dle čl. 2 odst. 1 Ústavy.

#### VII. Závěr a náklady řízení

48. Soud s ohledem na shora uvedené uzavírá, že důvod zamítnutí žádosti o dotaci spočívající ve způsobu jejího financování (předpokladu, že Evropská unie prostředky dotace neproplatí) v této věci zatím nemohl obstát. V době rozhodování žalovaného totiž nebylo postaveno najisto, že unijní orgány budou ČR dotace krátit, popřípadě že rozhodnou o pozastavení plateb, a projekty financované z tohoto programu by tak byly financovány ze státního rozpočtu.
49. V takovém případě se měl žalovaný sám zabývat splněním podmínky dle § 4c zákona o střetu zájmů, tj. existenci střetu zájmů z důvodu působení Ing. B. v pozici předsedy vlády. Mohl vyjít z auditních zjištění Komise, musel je ovšem kriticky zhodnotit a v tomto ohledu vypořádat veškeré námitky žalobkyně proti použitelnosti a věcné správnosti těchto zjištění, což neučinil. Střet zájmů přitom byl klíčovou otázkou případu a žalovaný se této právně a skutkově náročné úvaze nemohl vyhnout s poukazem na jím předpokládané neposkytnutí finančních prostředků z fondů EU, jestliže o tomto neposkytnutí nebylo definitivně rozhodnuto.
50. Zbývá dodat, že popsané závěry nelze vykládat tím způsobem, že žalobkyni či dalším společnostem z koncernu Agrofert mají být jimi požadované dotace přiznány. Nedostatky

napadeného rozhodnutí pouze znemožnily učinit nyní definitivní závěr. Ten bude možné učinit až poté, co budou všechny výše rozvedené otázky žalovaným řádně a přezkoumatelně zodpovězeny. V případném navazujícím soudním přezkumu pak bude soud samozřejmě oprávněn posuzovat i relevanci závěrů Komise o existenci střetu zájmů Ing. B., resp. o pozastavení plateb v rámci předmětného operačního programu na tento konkrétní případ.

51. Na samotný závěr soud dodává, že nepřerušil řízení z důvodu položení předběžné otázky SDEU, protože neshledal splnění kritérií *CILFIT* podle rozsudku Soudního dvora EU ze dne 6. 10. 1982 ve věci 283/81, body 13, 14, 16 a zejména 21. Soudní dvůr se zabýval platností a povahou auditních výstupů v usnesení Tribunálu ve věci *Polsko proti Komisi* (viz výše). Jedná se tak z tohoto pohledu o *act éclairé*, tedy věc, kterou již Soudní dvůr v nějakém řízení řešil. Ve zbytku se jedná o *act clair*, což znamená, že použití práva EU je v případě žádosti natolik zřejmé, že neponechává prostor pro žádnou rozumnou pochybnost o způsobu vyřešení žalobkyní navržených otázek. 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, zejména body 104, 105 a 108.
52. Soud tedy shledal žalobu důvodnou, a proto napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 s.ř.s. zrušil a věc v souladu s § 78 odst. 4 s.ř.s. vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V něm bude žalovaný vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s.ř.s.). Zohlední tak veškeré shora uvedené závěry soudu a bude postupovat v souladu s nimi.
53. Druhý výrok rozsudku o nákladech řízení má oporu v § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobkyni, která byla ve věci úspěšná, náleží náhrada nákladů řízení, které spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000,- Kč, odměně advokáta za tři úkony právní služby podle § 7 a § 9 odst. 4 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) ve výši 3 100,- Kč za každý z těchto úkonů (převzetí a příprava zastoupení, žaloba a replika). Žalobkyni náleží rovněž náhrada hotových výloh podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 300 Kč za každý ze tří úkonů právní služby. Náklady právního zastoupení žalobkyně jsou dále tvořeny částkou 2 142 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s.ř.s.).

#### Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. 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 28. června 2023

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

Mgr. Martin Kříž v. r.  
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.