



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila a JUDr. Jaromíra Klepše ve věci

žalobkyně: **Wotan Forest, a.s.**, IČO: 260 60 701
sídlem Rudolfovska tř. 202/88, 370 01 České Budějovice
zastoupena advokátkou JUDr. Sylvií Sobolovou, Ph.D.
sídlem Jungmannova 745/24, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**
sídlem Na Františku 1039/32, 110 15 Praha 1
zastoupen advokátem JUDr. Janem Brodcem, LL.M., Ph.D.
sídlem Rubešova 162/8, 120 00 Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 10. 2021, č. j. MPO 614911/21/61500

takto:

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

Odůvodnění:

1. Vymezení věci.

1. Žalobkyně se žalobou domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, kterým žalovaný dle § 14m odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých zákonů, (dále jen „**rozpočtová pravidla**“), zamítl její žádost ze dne 29. 6. 2020 o poskytnutí dotace, vedenou pod registračním číslem CZ.01.3.10/0.0/0.0/19_251/0022617.
2. Z předloženého správního spisu vyplývá, že žalobkyně náleží do koncernu AGROFERT, a.s. (dále jen „**Agrofert**“). Žalobkyně požádala žalovaného o poskytnutí dotace na projekt „Komplexní projekt energetických úspor Wotan Forest, a.s.“ (dále jen „**projekt**“). Žalobkyně tak učinila na základě Výzvy V. programu podpory Úspory energie, vyhlášené 29. 6. 2018 (dále jen „**výzva**“), v rámci Operačního programu podnikání a inovace pro konkurenceschopnost 2014-2020 (dále jen „**operační program**“).
3. Podle správního spisu žalovaný posoudil žádost z pohledu splnění formálních kritérií a také podle kritérií hodnocení a výběru projektů uvedených v příloze č. 3 výzvy. Žádost splnila tato kritéria, výběrová komise doporučila projekt k financování a žádost byla schválena a připravená k vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace.
4. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že se následně zabýval souladem žádosti s obecně závaznými právními předpisy, např. s § 4c zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů. Žalovaný vysvětlil, že operační program stanovuje v souladu s čl. 120 odst. 1 a 2 nařízení č. 1303/2013,¹ míru spolufinancování jednotlivých projektů. Článek 5.1 písm. d) výzvy dle žalovaného počítá s proplacením dotace z Evropského fondu pro regionální rozvoj. Ustanovení čl. 7 výzvy stanovuje, že dotace budou poskytovány v souladu s Pravidly spolufinancování strukturálních a investičních fondů v programovém období 2014 – 2020 (dále jen „**pravidla spolufinancování**“).
5. Žalovaný upozornil, že způsob vyplácení podpory z Evropského fondu pro regionální rozvoj spočívá v tom, že příjemce dotace nejprve předfinancuje způsobilé výdaje ze svých zdrojů, následně předloží žádost o platbu správnímu orgánu, na jejímž základě správní orgán vyplatí dotaci. Teprve poté správní orgán požádá Evropskou komisi (dále jen „**Komise**“) o vyplacení příslušné částky. Tímto způsobem dochází k financování způsobilých výdajů z Evropského fondu pro regionální rozvoj a nikoli ze státního rozpočtu.
6. Žalovaný dále odkázal na audit Komise č. REGC414CZ0133 (dále jen „**audit**“), týkající se souladu řídicích a kontrolních systémů ČR s právním rámcem dle čl. 75 odst. 1 a 2 nařízení č. 1303/2013. Výstupem auditu byla Závěrečná zpráva ze dne 29. 11. 2019 (české znění 5. 2. 2020), na níž navázal dopis ze dne 22. 10. 2020, tzv. *follow-up* (společně dále jen „**auditní výstupy**“), obé je součástí správního spisu. Dle žalovaného vypovídaly auditní výstupy o nezpůsobilosti proplacení příspěvku z Evropského fondu pro regionální rozvoj v případě žádosti o podporu podaných členy koncernu Agrofert od 1. 9. 2017, pokud současně Ing. Babiš byl nebo je veřejným funkcionářem.

¹ 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).

7. Žalovaný 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 (dále jen „**zákon o finanční kontrole**“); zachování rovnosti mezi žadateli o dotaci; a povinnost předcházet nesrovnalostem dle čl. 122 odst. 2 nařízení č. 1303/2013.
8. Žalovaný zamítl žádost žalobkyně s odkazem na neexistenci zdroje financování, ačkoli mu § 14m odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel tuto pravomoc výslovně neuděluje. V této souvislosti zdůraznil, že dle 14 odst. 1 rozpočtových pravidel není na dotaci nárok. Dle setrvalé judikatury správních soudů je nárok na dotaci konstituován až vydáním rozhodnutí o poskytnutí dotace za předpokladu, že budou splněny podmínky, za kterých byla dotace poskytnuta. Je tedy věcí správního uvážení správního orgánu komu, za jakých podmínek a zda vůbec dotaci poskytne, přičemž nesmí vybočit z mezí či hledisek správního uvážení stanovených zákonem nebo takové správní uvážení zneužít.
9. Žalovaný uznal, že správní spis neobsahoval podklady, z nichž Komise vycházela při vypracování závěrečné zprávy a *follow-up* dopisu, což by mohlo vzbuzovat pochyby o tom, zda skutkový stav odpovídal stavu zjištěnému Komisí. Nejde však podle jeho názoru o vadu, neboť 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 (dále jen „**finanční nařízení**“).

2. Argumentace účastníků řízení.

10. Žalobkyně v žalobě předeštlá dosavadní vývoj věci a rovněž rozsáhlou žalobní argumentaci. Soud stručně rekapituluje, že v první řadě namítala, že obavy žalovaného týkající se zatížení státního rozpočtu vyplacením dotace bez využití fondů Evropské unie (EU) nejsou důvodem pro zamítnutí žádosti žalobkyně 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 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.
11. Upozornila také, na 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. Žalovaný však toto posouzení vůbec neprovedl. Žalovaný přiřkl výstupům z auditu význam, který má až rozhodnutí Komise o finanční opravě dle čl. 85 nařízení č. 1303/2013. Auditní výstupy nejsou rozhodnutím, tím méně rozhodnutím o předběžné otázce. Sama 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 osob namísto kontroly řídicích a kontrolních

systémů členského státu. Žalobkyně nebo její mateřská společnost Agrofert nebyly účastníky auditní procedury a Komise je neobeznámila s auditními výstupy; žalobkyně se proti nim neměla jak bránit. Auditní výstupy navíc nebyly podloženy konkrétními podklady. Upozornil i na možnou podjatost vybraných auditorů, kteří dle něj byli spojeni s jinými politickými stranami.

12. Auditní výstupy jsou podle žalobkyně současně věcně nesprávné. Auditori 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. Auditori nesprávně považovali za znak ovládání žalobkyně to, že Ing. Babiš založil svěřenské fondy, do nichž vložil akcie společnosti Agrofert; svěřenské fondy ovšem nemají právní osobnost, nejsou ovládající osobou. Jediným akcionářem žalobkyně 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, protože se žalobkyně vůbec netýkal. Poukázala též na to, že Krajský úřad Středočeského kraje již dříve rozhodl, že Ing. Babiš neovládá společnost náležející do koncernu Agrofert. Jednalo se o rozhodnutí o předběžné otázce, kterým byl žalovaný vázán.
13. Žalobkyně v návaznosti na popsané námitky taktéž navrhla, aby soud přerušil řízení a položil předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie (SDEU) v souvislosti se závazností a dopady auditních výstupů. Uzavřela, že žádá zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému.
14. Žalovaný ve vyjádření k žalobě 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. Žalobkyně tedy musela v době podání žádosti vědět, že žádá o podporu z dotačního programu, který je financován z finančních prostředků rozpočtu 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 žalobkyně) bude podpora projektu poskytnuta pouze ze zdrojů unijních fondů, státní rozpočet nebude poskytovat žádné prostředky na spolufinancování. Z tohoto důvodu neobstojí tvrzení žalobkyně, že dotace mohla být vyplacena čistě z národních prostředků.
15. Důvodná obava žalovaného, že vyhověním žádosti žalobkyně a vydáním rozhodnutí o poskytnutí dotace dojde k neoprávněnému poskytnutí dotace a současně ke vzniku neoprávněného nároku žalobkyně vůči státnímu rozpočtu, pramenila ze závěrů auditu a z následného sdělení – *follow-up* dopisu. Poté žalovaný plnil 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.
16. Doplnil, že napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné, postupoval zcela srozumitelně a také se vypořádal s návrhy a námitkami, které se týkaly důvodů, na nichž své rozhodnutí založil. Nezaložil je přitom na výkladu a aplikaci ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů, a

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. Nepovažoval za účelné a hospodárné vypořádávat obsáhlé námitky žalobkyně směřující proti aplikaci ustanovení o střetu zájmů a proti výkladu tohoto ustanovení použitému Komisí. Žalovaný nepovažoval za potřebné zodpovídat předběžné otázky navržené žalobkyní. Věc je možné posoudit a učinit rozhodnutí, aniž by bylo nutné předkládat předběžnou otázku. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby.

17. Žalobkyně v replice doplnila, že dotace je vyplácena v systému sdíleného řízení, který nespočívá v podřízení žalovaného Komisi, ale v dělbě pravomocí při poskytování dotace. Právní vztah mezi Komisí a ČR nelze zaměňovat s právním vztahem mezi žalovaným a žalobkyní. Způsob financování dotace nemá vliv na dělbu pravomocí v rámci sdíleného řízení. Žalobkyně upozornila na to, že namítala vady auditu, ale žalovaný se s těmito výtkami nijak nevypořádal. Žalobkyně nemohla zpochybnit skutkový stav a s ním související právní posouzení. Žalovaný se ztotožnil s auditními výstupy, aniž by se sám zabýval existencí střetu zájmů v řízení o žádosti. Sama Komise přitom připustila, že členský stát se nemusí ztotožnit s auditními závěry, ale může žadateli dotaci poskytnout a následně ji uplatnit u Evropské komise. Žalobkyně spatřovala diskriminaci v preventivním zamítnutí žádosti, čímž žalovaný stanovil novou dotační podmínku nemající oporu v právních předpisech. U všech dotací spolufinancovaných z evropských fondů totiž hrozí, že je Komise odmítne členskému státu proplatit. Auditní výstupy toto riziko zvyšují pouze zdánlivě, protože jsou pouze přípravným aktem.
18. Podle žalobkyně není § 4c zákona o střetu zájmů použitelným právem ve smyslu čl. 6 nařízení č. 1303/2013, protože nemá žádnou souvislost s uplatňováním práva EU. I kdyby tomu tak ale bylo, měla Komise naložit s § 4c zákona o střetu zájmů jako s kteroukoli jinou skutkovou okolností, tj. měla její existenci prokázat a nemohla její obsah vykládat odlišně než vnitrostátní soudy. Ust. § 14 odst. 1 rozpočtových pravidel znamená podle žalobkyně pouze to, že dotaci neobdrží každý, kdo o ni požádá. To však nic nevypovídá o jejím legitimním očekávání. Závěr zdejšího soudu stran legitimního očekávání vyjádřený v rozsudcích zdejšího soudu ze dne 12. 4. 2021, č. j. 18 A 6/2020-224, a ze dne 5. 10. 2020, č. j. 14 A 49/2020-79, se v nynějším řízení neuplatní, protože šlo o pouhé *obiter dictum*. Soud v těchto rozsudcích neodpověděl na otázku, zda mohou auditní výstupy bez dalšího představovat důvod pro zamítnutí žádosti žalobkyně, pouze je označil za relevantní. Auditní výstupy nejsou právně závazné, mají povahu přípravného aktu (rozhodnutí Tribunálu ve věci T-703/18 Polsko v. Komise, body 62 a 63), který se podobá protokolu o kontrole. Žalovaný se nezabýval závěry auditu ohledně střetu zájmů, přesto žalobkyni kladl střet zájmů k tíži.
19. Žalovaný v duplice již víceméně jen zopakoval a mírně rozvedl svou předchozí argumentaci a setrval na svém procesním stanovisku.

3. Dosavadní průběh soudního řízení.

20. Městský soud rozsudkem ze dne 20. 12. 2022, č. j. 10 A 130/2021-131, zrušil rozhodnutí žalovaného a vrátil mu věc k dalšímu řízení.
21. Městský soud obecně naznal, že žádosti o dotaci lze nevyhovět s odkazem na „chybějící zdroj financování“ v podobě předpokladu, že EU prostředky dotace neproplatí. V tomto konkrétním případě však tento důvod nemohl obstát. V době rozhodování žalovaného totiž

nebylo postaveno najisto, že unijní orgány budou ČR dotace krátit, popřípadě že rozhodnou o pozastavení plateb a že projekty financované z tohoto programu budou muset být v důsledku toho financovány ze státního rozpočtu. Auditní výstupy, o něž žalovaný svá rozhodnutí opřel, nejsou konečným rozhodnutím Komise o finanční opravě dle čl. 85 nařízení č. 1303/2013, ale pouze výsledkem šetření podle čl. 75 odst. 1 téhož nařízení, které spočívá v kontrole mechanismů provádění konkrétních operačních programů stran jejich účinnosti.

22. Za takové situace se měl žalovaný splněním podmínky § 4c zákona o střetu zájmů (existenci střetu zájmů z důvodu působení Ing. Andreje Babiše ve funkci předsedy vlády) zabývat sám. Mohl vyjít z auditních zjištění Komise, musel je ovšem kriticky zhodnotit a vypořádat veškeré žalobkyniny námitky 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 odkazem na jím předpokládané neposkytnutí finančních prostředků z fondů EU, jestliže o tomto neposkytnutí nebylo definitivně rozhodnuto. Potřebné úvahy však v rozhodnutí správních orgánů zcela absentovaly, proto soud shledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným a zrušil je podle § 76 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“).
23. Žalovaný podal proti tomuto rozsudku kasační stížnost, které NSS rozsudkem ze dne 19. 10. 2023, č. j. 4 Afs 10/2023-72, vyhověl, rozsudek městského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. NSS se neztotožnil s náhledem městského soudu na nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného. Lze z něj podle jeho názoru vyčíst, proč se žalovaný domnívá, že jednal v rámci správního uvážení, proč zamítl žalobkyninu žádost, proč nezkoumal splnění podmínky podle § 4c zákona o střetu zájmů, resp. proč nepovažoval za určující skutečnost, že Komise dosud nevydala definitivní rozhodnutí ohledně neproplacení dotčených dotací. Na všechny tyto otázky je v napadeném rozhodnutí přezkoumatelná odpověď. Za těchto okolností byl městský soud povinen nařídít ve věci jednání, jelikož žalobkyně s rozhodnutím věci bez jednání nesouhlasila. Městský soud tak v rozporu s § 51 s. ř. s. neučinil, čímž zatížil své řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.
24. Městský soud usnesením ze dne 15. 11. 2023 řízení přerušil, a to do pravomocného skončení řízení o kasačních stížnostech vedených u NSS pod sp. zn. 4 Afs 71/2023, 7 Afs 96/2023, 7 Afs 95/2023 a 6 Afs 71/2023, jejichž předmětem byly otázky stěžejní také pro posouzení nynější věci. Poté, co byla tato řízení skončena, městský soud usnesením ze dne 18. 4. 2024 rozhodl o pokračování v řízení a dal účastníkům řízení příležitost opětovně se k věci vyjádřit.
25. Podáním ze dne 22. 5. 2024 žalobkyně vyrozuměla soud o tom, že proti rozsudku NSS sp. zn. 6 Afs 71/2023 podala ústavní stížnost. Mantinely správního uvážení vyložené v tomto rozsudku jsou do značné míry bezbřehé, zasahují do celé řady základních práv žadatelů o dotace s ve svých důsledcích skýtají prostor pro vážné ohrožení základních atributů výkonu veřejné moci v demokratickém právním státě. I při rozhodování o nenárokových žádostech jsou správní orgány povinny věcně přezkoumávat stanoviska jiných orgánů veřejné moci, na která se odvolávají, a to z hlediska jejich přesvědčivosti, odůvodněnosti a způsobilosti odůvodnit negativní rozhodnutí ve věci. Nicméně ani pokud by žalobkyně souhlasila s premisami rozsudku NSS, napadené rozhodnutí by nemohlo obstát, jelikož žalovaný náležitě nezhodnotil míru rizika, které údajně státnímu rozpočtu hrozí. Žalovaný navíc podle žalobkynina názoru pominul veřejný zájem na poskytnutí dotace, která by mohla

prispět k dosažení veřejně prospěšných cílů prosazovaných příslušným dotačním programem.

26. Při soudním jednání dne 30. 5. 2024 žalobkyně stručně shrnula svou dřívější argumentaci a zdůraznila, že čerstvou judikaturu NSS považuje za protiústavní, jelikož jí fakticky znemožňuje jakkoli se proti nepřiznání dotace bránit. Ani správní uvážení nemůže být bezbřehé. Princip prevence, z nějž žalovaný a NSS vyšli, je umělý konstrukt, který z citovaných ustanovení nevyplývá. NSS nezohlednil ani svou vlastní judikaturu, podle níž správní orgány nemohou rozhodnout jen na základě stanoviska jiného orgánu, případně protokolu o kontrole, aniž by rozhodné skutečnosti samy hodnotily. Kromě toho žalovaný nezohlednil jiné veřejné zájmy, sledované dotačním programem, a neprovedl test proporcionality mezi nimi a zájmem na předcházení údajně hrozícímu drobnému zvýšení výdajů státního rozpočtu. Žalobkyně též zdůraznila, že Komisi netvoří jeden orgán, nýbrž o neproplacení dotací rozhoduje jiné generální ředitelství než to, které vypracovalo auditní výstupy. Žalovaný naproti tomu zopakoval argumenty uplatněné v jeho dřívějších podáních.
27. Soud při jednání neprovedl důkazy navržené žalobkyní na s. 3 žaloby, s. 2 repliky a při jednání (jednací řád Komise), neboť má za to, že pro posouzení důvodnosti žaloby je plně dostačující obsah správního spisu, jímž se dokazování neprovádí (rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117). Ostatně část důkazních návrhů je dokumentace pravidel operačního programu a část vyplývá právě ze správního spisu, z něhož soud při přezkumu rozhodnutí vychází. Provedení důkazů, jimž chce žalobkyně prokázat předběžnost a nezávanost auditních výstupů, by pak bylo nadbytečné, jelikož o této okolnosti není mezi účastníky řízení sporu a nemá ani vliv na posouzení věci (k těmto závěrům srov. argumentaci v další části rozsudku a také rozsudek NSS ze dne 17. 4. 2024, č. j. 6 Afs 71/2023-87, bod 42).

4. Posouzení věci soudem.

4.1. Podmínky řízení a odchýlení se od názoru vysloveného v předchozím rozsudku.

28. Podmínky řízení jsou v posuzované věci splněny, jak vyplývá již z předchozího rozsudku městského soudu i navazujícího rozsudku NSS.
29. Úvodem právního posouzení soud předesílá, že NSS ve zrušujícím rozsudku posoudil toliko správnost úvah městského soudu o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí; správnost jeho ostatních úvah v tomto řízení dosud nehodnotil.
30. Soud si je vědom toho, že z ústavních principů a zásad materiálního právního státu ovládajících fungování moci soudní vyplývá princip vázanosti soudu vlastním rozhodnutím, a to i tehdy, pokud není tato vázanost výslovně upravena v zákoně. Ústavní soud ve vztahu k občanskému soudnímu řízení konkrétně judikoval, že „[t]ato vázanost se, *inter alia*, projevuje též v tom, že tentýž odvolací soud je povinen respektovat právní názor, který v téže věci vyslovil dříve, přičemž jediným relevantním důvodem odchýlení se od něj, odhlédne-li se od kasačního zásahu Nejvyššího soudu doprovázeného závazným právním názorem, může představovat podstatná změna v obsahu skutkového základu, která by zapříčinila vlastní neaplikovatelnost takového dříve vysloveného právního názoru.“ (Nález ze dne 9. 10. 2012, sp. zn. II. ÚS 1688/10.) Ústavní soud dodal, že pokud není splněn tento předpoklad, je nové rozhodnutí pro účastníky nepředvídatelné a překvapivé. Nosné důvody citovaného nálezu jsou přitom plně přenositelné také na soudní řízení správní (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2016, č. j. 9 As 39/2016-128, nebo ze dne 22. 12. 2020, č. j. 8 As 193/2018-102, bod 39).

31. Tato vázanost je v podstatě obdobná vázanosti správního orgánu, resp. krajského soudu právním názorem vysloveným nadřízeným soudem v daném řízení, upravené v § 78 odst. 5 s. ř. s., resp. v § 110 odst. 4 (před 31. 12. 2011 odst. 3) s. ř. s. Ve vztahu k ní přitom správní soudy dovodily, že „i když nenastane v dalším řízení změna skutkových ani právních poměrů, není závaznost právního názoru vysloveného ve zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu absolutní. Průlom může nastat i při podstatné změně judikatury, a to na úrovni, kterou by byl krajský soud i každý senát Nejvyššího správního soudu povinen akceptovat v novém rozhodnutí.“ (Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS.) Ač byly tyto závěry vysloveny ve vztahu k závaznosti rozhodnutí NSS, aplikují se rovněž ve vztahu k závaznosti zrušujícího rozsudku krajského soudu (rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2016, č. j. 1 Azs 31/2016-36, bod 17). Také v bodě 30 rozsudku ze dne 24. 11. 2020, č. j. 1 As 312/2020-39, NSS konstatoval, že „[v]ázanost právním názorem soudu může být prolomena jen ve zcela výjimečných případech, kupříkladu [...] pokud byl právní názor v mezidobí překonán judikaturou Nejvyššího správního soudu“.
32. Nelze však přehlédnout, že právní názor ohledně vázanosti soudu jeho předchozím rozhodnutím byl vysloven ve vztahu k rozhodnutí, jež nebylo zrušeno. I v opačném případě lze pochopitelně rozumně očekávat, že soud posoudí žalobní argumentaci shodně jako v předchozím rozsudku, nejedná se však o striktní vázanost dříve vyslovenými závěry (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 7. 2022, č. j. 4 Afs 264/2021-57, body 42 a 43).
33. Městský soud má tedy za to, že legitimní důvod pro odchýlení se od právního názoru vysloveného v jeho předchozím rozsudku představuje skutečnost, že tento právní názor byl v mezidobí částečně překonán judikaturou NSS. V době předchozího rozhodování městského soudu (20. 12. 2022) nebyly některé otázky stěžejní pro posouzení věci v judikatuře NSS řešeny (k tomu srov. bod 48 tohoto rozsudku). Od té doby k nim však NSS – na podkladě několika kasačních stížností žalovaného ve shodných případech jiných společností z koncernu Agrofert – zaujal prostřednictvím pěti svých senátů zcela jednotný postoj: jde o rozsudky ze dne 17. 4. 2024, č. j. 6 Afs 71/2023-87, ze dne 18. 4. 2024, č. j. 7 Afs 95/2023-83, ze dne 18. 4. 2023, č. j. 7 Afs 96/2023-90, ze dne 25. 4. 2024, č. j. 4 Afs 71/2023-104, ze dne 24. 5. 2024, č. j. 8 Afs 173/2023-64, a ze dne 28. 5. 2024, č. j. 2 Afs 161/2023-79. Tato rozhodnutí ve skutkově a právně shodných věcech založila jednotnou a konstantní rozhodovací praxi instančně nadřízeného soudu, kterou městský soud nemůže ignorovat, nýbrž je rozumné, aby ji po zrušení svého předchozího rozsudku vzal v úvahu. Pokud by v nynější věci setrval na svých dřívějších závěrech, a toliko je podřadil pod „nezákonnost“ namísto „nepřezkoumatelnosti“ napadeného rozhodnutí, dostal by se do rozporu s touto judikaturou, což by téměř jistě vyústilo jen v další zrušení jeho rozsudku ze strany NSS. Takový postup není v zájmu hospodárnosti ani rychlosti řízení.
34. Městský soud proto posoudil věc shodně jako NSS ve shora citovaných rozsudcích, jejich argumentaci v podstatných rysech přebírá a v dalších podrobnostech na ně odkazuje.

4.2. Vlastní posouzení žaloby.

35. Podle § 14 odst. 1 rozpočtových pravidel *na dotaci nebo návratnou finanční výpomoc není právní nárok, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak*. V případě dotace, o kterou žalobkyně žádala v nyní projednávané věci, zvláštní právní předpisy její nárokovost nezakládaly. Nárok na čerpání dotace by proto žalobkyni vznikl teprve okamžikem pravomocného rozhodnutí o poskytnutí dotace, neboť až tímto rozhodnutím vzniká příjemci dotace subjektivní právo, že mu při dodržení všech podmínek budou (až na

výjimečné případy) peněžní prostředky ve stanovených termínech vyplaceny (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48, č. 3579/2017 Sb. NSS, bod 32).

36. Podle § 14 odst. 2 téhož zákona *dotaci nebo návratnou finanční výpomoc ze státního rozpočtu může poskytnout* ústřední orgán státní správy a další vyjmenovaní poskytovatelé.
37. Z judikatury NSS dále vyplývá, že nemá-li žadatel o dotaci či návratnou finanční pomoc na její poskytnutí právní nárok, nemůže její poskytnutí legitimně očekávat (ve smyslu ochrany ústavního práva na majetek). Poskytovatel dotace má v takovémto případě „široký prostor pro uvážení, komu, za jakých podmínek a zda vůbec dotaci poskytne“ (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 9. 2015, č. j. 9 Ads 83/2014-46, č. 3324/2016 Sb. NSS, bod 29). Slovo „může“ užitě v § 14 odst. 2 rozpočtových pravidel v tomto případě tedy skutečně zakládá rozsáhlou diskreci poskytovatelů dotací, která je výslovně potvrzena zněním odstavce prvního o nenárokovosti dotace.
38. To neznamená, že je vyloučena soudní ochrana neúspěšných žadatelů, nicméně případný soudní přezkum je „omezen na posouzení řádného procesu, který garantuje rovnou ochranu práv a rovné zacházení se všemi žadateli za podmínek stanovených obecným způsobem“ (citovaný rozsudek rozšířeného senátu č. j. 9 Ads 83/2014-46, bod 31). Řádný proces je pak určen právními předpisy, dokumenty, na které právní tituly poskytnutí dotace odkazují, případně základními procesními zásadami (tamtéž). Rozšířený senát v této souvislosti v bodě 33 citovaného rozsudku konstatoval, že „soudní přezkum je tam, kde má poskytovatel správní uvážení, komu, za jakých podmínek, případně zda vůbec dotaci poskytne, realizován specifickým způsobem. Soudní přezkum neznamená nahrazení správního uvážení uvážením soudu. [...] Součástí přezkoumání je i posouzení, zda je správní uvážení logickým vyústěním řádného hodnocení skutkových zjištění. Pokud byly výše uvedené podmínky splněny, soud nemůže ze stejných skutkových zjištění vyvodit jiné závěry. Právě uvedené vylučuje, aby soudy přezkoumávaly účelnost napadeného rozhodnutí, resp. aby dokonce uvážení správního orgánu nahradily uvážením vlastním [...]“. Vzhledem k tomu, že rozhodování o poskytování dotací probíhá v rámci správního uvážení, přísluší správním soudům při přezkumu negativních rozhodnutí toliko posoudit, zda správní orgán z mezí správního uvážení nevybočil, či je nezneužil (§ 78 odst. 1 s. ř. s.).
39. Prostor pro uvážení správního orgánu má vždy své limity, které jsou stanoveny předem právními předpisy, případně je správní orgán vymezuje průběžně vlastní rozhodovací praxí, kterou je povinen následně dodržovat. Kritéria pro rozhodování ani aplikační praxe nesmějí být excesivní (např. diskriminační) a svévolná. Při rozhodování je nutné zohledňovat konkrétní okolnosti daného případu a dbát na to, aby při skutkově shodných nebo podobných případech nevznikaly nedůvodné rozdíly. Rozhodnutí pak musí být řádně odůvodněno (rozsudek č. j. 9 Ads 83/2014-46, bod 32).
40. V posuzovaném případě žalovaný vyložil, že důvodem zamítnutí žádosti byla existence rizika pro státní rozpočet spočívajícího v možnosti, že vyplacené dotační prostředky nebudou následně refundovány Komisí, jejíž audit dospěl k závěru, že právní úprava střetu zájmů brání poskytování dotací z evropských fondů společností z koncernu Agrofert. Rozhodnutí žalovaného tedy není nepřezkoumatelné jen z toho důvodu, že žalovaný sám nezkoumal naplnění podmínek § 4c zákona o střetu zájmů, neboť na jejich naplnění své rozhodnutí nezaložil, jak u obdobných rozhodnutí žalovaného již dovedl NSS v rozsudcích ze dne 27. 9. 2023, č. j. 10 Afs 9/2023-75, ze dne 19. 10. 2023, č. j. 4 Afs 10/2023-72, nebo ze

dne 19. 1. 2024, č. j. 5 Afs 45/2023-84. Tyto rozsudky se však zabývaly výhradně otázkou přezkoumatelnosti závěrů žalovaného a nelze z nich dovodit odpověď na nyní řešenou stěžejní otázku, zda žalovaný překročil meze správního uvážení či toto uvážení dokonce zneužil tím, že problematiku střetu zájmů neposuzoval věcně a vycházel z předběžného postoje Komise vyjádřeného v závěrech auditu. Na jeho základě žalovaný vyhodnotil poskytnutí dotace jako rizikové pro státní rozpočet a z tohoto důvodu dotaci žalobkyni nepřiznal.

41. Městský soud již ve svém předchozím zrušeném rozsudku uvedl, že 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 České republiky určeného k předfinancování příspěvku z rozpočtu Evropské unie, a České republiky 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.
42. Z toho vyplývá, že financování operačního programu je závislé na následném financování ze strukturálních a investiční fondů EU, a postoj unijních orgánů tak může být pro rozhodnutí o dotaci v konečném důsledku určující. Také Ústavní soud v nálezu ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/17, zdůraznil potřebu respektování mezinárodních závazků, resp. závazků vyplývajících z jejího členství v EU. Při aplikaci §4c zákona o střetu zájmů tak podle něj nelze ztrácet ze zřetele, že toto ustanovení nestojí osamoceně, ale v podstatné míře vychází též z unijních předpisů a v jejich duchu je třeba jej také vykládat.
43. Obecně není vyloučeno nevyhovět žádosti o dotaci s odkazem na chybějící zdroj financování. Ačkoli zákon o rozpočtových pravidlech ani výzva takovou dotační podmínku výslovně neobsahují, žalovaný správně poznamenal, že operační program 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 (srov. str. 2 napadeného rozhodnutí). U projektů z tohoto programu se tak nepočítá se spolufinancováním ze státního rozpočtu; ten se na vyplacení dotací podílí pouze formou dočasného předfinancování.
44. Městský soud poukázal také na odpovědnost členských států podle čl. 74 odst. 1 nařízení č. 1303/2013 v oblasti řízení, kontroly a auditu, když podle odstavce druhého tohoto ustanovení platí, že členské státy musí zajistit účinné fungování systémů řízení a kontroly programů. Podle čl. 122 odst. 2 nařízení č. 1303/2013 jsou členské státy dále povinny předcházet nesrovnalostem, tj. postupovat i preventivně. Žalovaný též správně odkázal na § 45 odst. 2 rozpočtových pravidel a na § 26 odst. 1 písm. a) zákona o finanční kontrole 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 dotčena v situaci, kdy by měly být ze státního rozpočtu vynaloženy prostředky na dotaci, která měla být plně proplacena EU, avšak nebyla. Ve státním rozpočtu by totiž takové prostředky k dispozici nebyly (počítá jen s předfinancováním takových dotací, po jehož provedení a následném schválení Komisí se vyplacená částka vrátí do státního rozpočtu z unijních fondů; srov. str. 2 napadeného rozhodnutí), a stát by tak musel za tímto účelem

použít jiné prostředky v rozporu s jejich rozpočtovým určením, jinak řečeno, musel by je dodatečně získat na úkor někoho jiného. Za takové situace by nezůstal žádný prostor pro posouzení, nakolik by mohla dotace přispět k dosažení nějakého veřejně prospěšného cíle: s poukazem na existenci takového cíle se nelze domáhat přiznání prostředků, kterými státní rozpočet nedisponuje, resp. vyplacení dalších prostředků nad rámec přijatého rozpočtu.

45. NSS se těmito otázkami zabýval poprvé až v rozsudcích označených v bodě 33 tohoto rozsudku, a dospěl k závěru, že žalovaný úvahami vyjádřenými v jeho rozhodnutí meze správního uvážení nepřekročil, ani je nezneužil.
46. Dle NSS žalovaný při rozhodování správně zohlednil veřejný zájem na ochraně státního rozpočtu, což v rámci správního uvážení nelze považovat za excesivní a svévolné kritérium. NSS ve shodě s městským soudem shledal, že žalovaný je organizační složkou státu, která *je povinna dbát, aby [...] plnila určené úkoly nejhospodárnějším způsobem* (§ 45 odst. 2 rozpočtových pravidel). Žalovaný byl jako správce kapitoly státního rozpočtu v rámci vnitřního kontrolního systému a tzv. předběžné kontroly (§ 26 zákona o finanční kontrole) *povinen prověřit správnost operace zejména ve vztahu k dodržení kritérií stanovených pro hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy* (§ 13 odst. 2 písm. b) bod 2 prováděcí vyhlášky č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon o finanční kontrole] *a ve vztahu k dodržení opatření k vyloučení nebo zmírnění provozních, finančních, právních a jiných rizik, která se při uskutečňování připravované operace mohou vyskytnout* (§ 13 odst. 2 písm. c) prováděcí vyhlášky], *jakož i prověřit, zda připravovaná operace byla prověřena v souvislosti s rozpočtovými riziky, která se při jejím uskutečňování mohou vyskytnout, zejména v souvislosti s dopadem uskutečnění operace na zdroje financování činnosti orgánu veřejné správy [...], a zda byla stanovena opatření k vyloučení nebo zmírnění těchto rizik* (§ 13 odst. 4 písm. d) prováděcí vyhlášky].
47. Pokud žalobkyně namítá, že nerozumí tomu, z čeho žalovaný dovodil princip prevence, tvoří jeho právní základ právě výše citovaná ustanovení, která pro oblast veřejných rozpočtů konkretizují obecný právní princip prevence a která představují legitimní kritéria, jež je třeba při správním uvážení zohledňovat (limity správního uvážení vymezené právními předpisy). Žalovaný na příslušná ustanovení odkázal na s. 4 a 5 svého rozhodnutí.
48. Kritérium prevence a omezení rizik pro státní rozpočet má tedy oporu v platné právní úpravě a nebylo zvoleno svévolně ani excesivně, jak namítala žalobkyně. Žalovaný rovněž náležitě posoudil konkrétní okolnosti případu, přičemž byl povinen zohlednit nejen to, na co konkrétně má být dotace poskytnuta, ale také kdo má být její příjemkyní. NSS ve shora citovaných rozsudcích neshledal důvodnou žalobkyninu námitku, že žalovaný vybočil z mezí správního uvážení porušením principu rovnosti a zákazu diskriminace, pokud žádost zamítl z důvodu, který nehodnotil u žádného jiného žadatele mimo concern Agrofert. NSS upozornil na to, že mu není znám jiný skutkově shodný nebo obdobný případ, v němž by pro možný střet zájmů člena vlády hrozilo ze strany Komise neproplacení prostředků vyplacených na dotaci ze státního rozpočtu, a ani žalobkyně žádný takový případ neuvedla. Nelze proto dospět k závěru, že žalovaný činil nedůvodné rozdíly při posuzování žalobkynina případu a jiných případů, neboť není zřejmé, o jaké jiné srovnatelné případy mělo jít. Žalovaný naopak jasně deklaroval, že by shodným způsobem postupoval rovněž u jiných žádostech o dotace, u kterých by byl znám negativní postoj Komise k jejich následnému proplacení.

49. Pokud žalobkyně zpochybňuje relevantnost a míru rizika následného neproplacení poskytnuté dotace ze strany Komise, soud uvádí, že úvahy žalovaného o existenci rizika považuje za racionální a s ohledem na skutková zjištění za logická. NSS už přitom opakovaně seznal, že žalovaným zjištěná míra rizika byla pro nevyhodnocení žalobkyniny žádosti o dotaci dostačující, a nic na tom nemění skutečnost, že žalovaný míru tohoto rizika vyjadřuje na různých místech svého rozhodnutí částečně odlišnými pojmy. V rámci hodnocení tohoto rizika přitom vzal NSS implicitně v úvahu i to, že o neproplacení dotace by rozhodovalo jiné generální ředitelství Komise než to, které vypracovalo auditní výstupy, a tato skutečnost na jeho závěrech ničeho nezměnila.
50. Skutečnost, že závěry auditu vtělené do závěrečné zprávy ze dne 29. 11. 2019 a tzv. *follow-up* dopis ze dne 22. 10. 2020 definitivně neurčují pozici Komise a nemají závazné právní účinky v tom smyslu, že by vylučovaly společnosti koncernu Agrofert z možnosti financování z evropských fondů (srov. rozhodnutí Tribunálu, body 82 až 85), neznamena, že by poskytnutí dotace žalobkyni nepředstavovalo riziko pro státní rozpočet. Jakkoli měly auditní výstupy předběžný charakter, nelze odhlížet od toho, že vnitrostátní orgány neuspěly s námitkami uplatněnými proti závěrečné zprávě, a tedy nic nenasvědčovalo tomu, že se pozice Komise bude od auditních výstupů v budoucnu výrazněji odchylovat. Formální nezávaznost a předběžnost výstupů nerelativizuje riziko neproplacení dotace Komisí natolik, aby je žalovaný při rozhodování v rámci správního uvážení nesměl zohlednit. Přestože měla Česká republika (a její orgány) právo neztotožnit se se závěry auditu, popř. i jim navzdory dotace žalobkyni poskytnout, a tedy se vystavit hrozcím právním následkům, nebylo to její povinností. Správní orgány v tomto ohledu disponovaly ve vztahu k žadatelům správním uvážení.
51. Česká republika a její orgány současně nebyly povinny vyčkávat závazného rozhodnutí Komise a podstupovat riziko provedení konečné závazné finanční opravy dle čl. 85 nařízení č. 1303/2013, která, jak přílehavě vysvětlil již žalovaný, se nemusela dotýkat toliko finančních prostředků vyplacených žalobkyně a dalším společností koncernu Agrofert, ale z důvodu zvýšené chybovosti se v krajním případě mohla týkat celého operačního programu. Jinými slovy, rozhodnutí žalovaného preventivně neposkytovat dotace žalobkyni a dalším společností koncernu Agrofert nebylo podmíněno „materializací“ předběžné pozice Komise v jejím dalším (závazném) rozhodnutí a již vůbec nebylo podmíněno iniciací soudního sporu s Komisí, pokud by k provedení finanční opravy vůči České republice přistoupila, včetně případného neúspěchu v něm. Na tomto místě je třeba opětovně zdůraznit, že na poskytování dotací není právní nárok a že žalovaný disponoval správním uvážení při rozhodování, zda dotaci poskytnout, či nikoli. Důraz na opatrnost a prevenci při poskytování finančních prostředků ze státního rozpočtu přitom nelze považovat za vybočení z mezí správního uvážení, natož za jeho zneužití.
52. K žalobkyninu tvrzení, že případné neproplacení dotace z evropských fondů by nepředstavovalo ohrožení státního rozpočtu, protože její projekt odpovídal cílům dotační výzvy, a tedy by se nejednalo o neefektivní alokaci veřejných zdrojů, neboť prostředky alokované v operačním programu by Česká republika mohla použít na podporu jiného projektu, soud uvádí, že dotační dokumenty předpokládaly výhradní spolufinancování projektů z evropských zdrojů a se spolufinancováním z národních prostředků pravidla nepočítala. Žalobkynina představa o možnosti vynutit si poskytnutí nenárokové dotace (u níž hrozilo neprofinancování z evropských zdrojů) prostřednictvím argumentace, že by v rozporu s dotační výzvou a dalšími relevantními dokumenty měla být dotace financována

ze státního rozpočtu, nemá oporu v žádném právním předpise ani v jiném dokumentu, který byl vydán v souvislosti s příslušným operačním programem.

53. Důvodná není ani žalobkynina námitka, že žalovaný porušil její právo na spravedlivý proces tím, že vycházel ze závěrů auditu, proti kterým se nemohla bránit a nemohla vyvracet právní posouzení ani zjištěný skutkový stav, přičemž žalovaný se otázkou střetu zájmů v řízení věcně nezabýval. Nejednalo se totiž o situaci, kdy by došlo k negaci žalobkynina právního nároku na již přiznanou (poskytnutou) dotaci, např. v řízení o nevyplacení dotace dle § 14e rozpočtových pravidel (tzv. krácení dotace), v řízení o odnětí dotace dle § 15 rozpočtových pravidel nebo v řízení o odvodu za porušení rozpočtové kázně dle § 44a rozpočtových pravidel. V těchto typech řízení by správní orgán byl povinen s ohledem na veřejné subjektivní právo příjemce dotace (právo na obdržení finančních prostředků při dodržení stanovených podmínek) odůvodnit rozhodnutí konkrétním a prokázaným porušením právních předpisů. O takový typ řízení se však v nyní souzené věci nejednalo. Porušení právních předpisů totiž nebylo podmínkou ani důvodem pro zamítavé rozhodnutí žalovaného; jak bylo opakovaně řečeno, na poskytnutí dotace není právní nárok a žalovaný měl prostor pro správní uvážení, zda dotaci poskytne či nikoli. Žalovaný opřel svůj závěr o neposkytnutí dotace o riziko neproplacení poskytnutých prostředků státního rozpočtu Komisí, což nepředstavuje vybočení z mezí správního uvážení.
54. Ani vlastní posouzení střetu zájmů žalovaným by nemohlo nic změnit na zásadním důvodu, o který žalovaný opřel vydané rozhodnutí, a sice posouzení situace Komisí s potenciálem ohrožit státní rozpočet neplánovanými výdaji. I v případě, že by žalovaný sám posoudil střet zájmů a dal za pravdu žalobkyni, nijak by tato skutečnost nesnižovala míru popsaného rizika pro státní rozpočet, kvůli kterému žalovaný žalobkyni dotaci neposkytl. S ohledem na nenárokovost dotace nelze prostřednictvím soudního přezkumu nutit žalovaného, aby dotaci poskytl za existence rizika finančních oprav Komisí, pokud tato hrozba byla podložena a odůvodněna auditními výstupy a pokud finanční opravy navíc mohly v krajním případě postihnout celý operační program. Napadené rozhodnutí tak není založeno na eurokonformním výkladu českého práva (§ 4c zákona o střetu zájmů), jak se patrně domnívá žalobkyně, ale na vyhodnocení auditních výstupů jako relevantního důvodu, pro který nelze dotaci žalobkyni poskytnout.
55. K namítanému překročení pravomocí Komise zdejší soud v rozsudku ze dne 8. 3. 2023, č. j. 9 A 128/2021, uvedl, že 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. Komise musí též zkoumat, jakým způsobem jsou dotační pravidla fakticky naplňována, protože právě tato skutečnost má přímý dopad na rozpočet EU. Její pravomoc je založena § 75 odst. 1 a 2 nařízení č. 1303/2013. Komise jednala v mezích své pravomoci, když provedla audit konkrétních projektů, na jehož základě přijala auditní výstupy. Shodný názor vyjádřil 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.“ Žalovaný proto neměl důvod jakkoliv zpochybňovat pravomoci Komise.

56. Obstát nemůže ani žalobkynina námitka dovolávající se aplikace § 14 správního řádu ohledně podjatosti osob podílejících se na auditní proceduře. Auditní šetření není správním řízením podléhajícím vnitrostátní úpravě dle správního řádu a úřední osoby podílející se na auditu, pokud jimi vůbec byli členové těch politických stran České republiky, k nimž se námitka vztahuje, nejsou úředními osobami rozhodujícími v přezkoumávaném řízení o žádosti o dotaci. Tuto námitku je třeba spíše chápat jako zpochybnění zákonnosti celé auditní procedury, tj. zpochybnění auditních výstupů jako podkladu použitelného k posouzení žádosti žalobce. Tímto aspektem věci se však soud již shora zabýval.
57. Žalobkyně měla podle názoru NSS ve správním řízení také dostatečný prostor vyjádřit se k auditním výstupům představujícím ohrožení státního rozpočtu, jež jsou součástí správního spisu. Skutečnost, že se žalovaný nezabýval existencí střetu zájmů věcně, nepředstavuje porušení žalobkynina práva na spravedlivý proces, neboť rozhodnutí o neposkytnutí dotace nebylo (a nemuselo být) založeno na prokázání střetu zájmů, nýbrž na objektivním riziku, že dojde k neproplacení dotace ze strany Komise.
58. Žalovaný se proto nemusel řídit rozhodnutím Krajského úřadu Středočeského kraje jako rozhodnutím o předběžné otázce, že Ing. Andrej Babiš neovládá společnosti náležející do koncernu Agrofert. Ostatně již ve svém rozsudku č. j. 18 A 6/2020-224 (bod 67) městský 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 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.“*
59. Soud neshledal důvod předložit SDEU předběžné otázky navržené žalobkyní. Předně městský soud *není soudem členského státu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva* ve smyslu čl. 267 třetího pododstavce Smlouvy o fungování Evropské unie. Podání předběžných otázek tak není jeho povinností, nýbrž toliko možností (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2023, č. j. 3 Azs 275/2022-28, body 17 až 21). Dále však žádná z navržených předběžných otázek není pro rozhodování soudu relevantní z důvodů, na nichž je rozhodnutí žalovaného založeno a vystavěno (princip prevence a ohrožení státního rozpočtu).
60. Za nadbytečné soud považuje věnovat se výkladu čl. 61 finančního nařízení, jako to činí žalobkyně, jelikož by šel nad rámec rozhodovacích důvodů žalovaného (srov. rozsudek NSS č. j. 6 Afs 71/2023-87, bod 46).

5. Závěr a náklady řízení.

61. Žalovaný zvážil všechna podstatná a relevantní kritéria pro aplikaci správního uvážení, v jehož rámci o žádosti o dotace rozhodoval, tedy nenárokovost dotace, stanovené financování projektu z evropských fondů, závaznost nařízení č. 1303/2013 o povinnosti

předcházet nesrovnalostem, povinnosti zakotvené vnitřními národními předpisy k posouzení finančních rizik a zajištění hospodárného výkonu státní správy. Tyto okolnosti představovaly dostatečný důvod pro nepřiznání dotace, a žalovaný sám nebyl povinen posoudit případný střet zájmů Ing. Andreje Babiše ve smyslu § 4c zákona o střetu zájmů, neboť to by nemohlo nic změnit na zásadním důvodu napadeného rozhodnutí, vyvozeném z posouzení střetu zájmů v rámci administrace operačního programu Komisi, v jehož důsledku by vyplacením dotace mohl být ohrožen státní rozpočet. Tímto zásadním důvodem je žalovaným zdůrazňovaná opatrnost a prevence při poskytování finančních prostředků ze státního rozpočtu České republiky, vycházející z okolností, které ve svém souhrnu důvodně nasvědčují tomu, že takovou dotaci vyplacenou ze státního rozpočtu by EU neproplatila.

62. Žalovaný v napadeném rozhodnutí vyšel z náležitého zjištění všech relevantních skutkových okolností i právních předpokladů nezbytných pro posouzení žalobkyniny žádosti o dotace, a ve svém správním uvážení nevybočil z mezí logického usuzování a správní uvážení nijak nezneužil. Jelikož soud nepřisvědčil žádnému z žalobních bodů, zamítl žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou.
63. Výrok o nákladech řízení, jímž soud v souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodl též o nákladech řízení o kasační stížnosti, je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něž má právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů ten účastník, který měl ve věci úspěch. Žalobkyně nakonec úspěch ve věci neměla, proto právo na náhradu nákladů řízení nemá. Žalovaný požadoval náhradu nákladů řízení spočívajících v zastoupení advokátem, avšak k tomu soud odkazuje na setrvalou judikaturu správních soudů, potvrzenou také Ústavním soudem, podle níž náklady správního orgánu na zastoupení advokátem v soudním řízení v zásadě nejsou důvodně vynaloženým nákladem, pokud správní orgán vystupuje v tomto řízení v oboru své působnosti. Schopnost a povinnost hájit vlastní rozhodnutí na soudě je v takovém případě integrální součástí řádného výkonu státní správy, k němuž je správní úřad (tím spíše ústřední správní úřad) dostatečně vybaven. Jinými slovy, jde o samozřejmou součást povinností plynoucí z běžné správní agendy. Nelze proto spravedlivě žádat na žalobci, aby hradil náklady vzniklé tím, že správní úřad udělil k zastupování plnou moc advokátovi. (Srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, a další rozhodnutí v něm citovaná.) Nehospodárnost takto vynaložených nákladů je v nynější věci ještě umocněna tím, že žalovaný se v různých řízeních o žalobách proti skutkové i právně shodným rozhodnutím nechává zastoupit různými advokáty (tato skutečnost je soudu, a konkrétně i 10. senátu, známa z jeho úřední činnosti). Soud proto žalovanému náhradu nákladů nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. 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). Případně-li poslední den lhůty

na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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 je 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 v rámečku Rychlé odkazy – Úhrada soudních poplatků.

Praha 30. května 2024

JUDr. Ing. Viera Horčicová
předsedkyně senátu