



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Lachmanna a soudců Mgr. Jana Ferneckého a Mgr. Martina Bobáka v právní věci

žalobkyně: **PENAM, a.s., IČO: 46967851**
sídlem Cejl 504/38, 602 00 Brno
zastoupená JUDr. Sylvii Sobolovou, Ph.D., advokátkou
sídlem Jungmannova 745/24, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému: **Státní zemědělský intervenční fond**
se sídlem Ve Smečkách 801/33, 110 00 Praha 1
zastoupený advokátem JUDr. Jaromírem Císařem, Ph.D.
sídlem Hvězdova 1716/2b, 140 00 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 1. 2023, čj. SZIF/2023/0107561,

takto:

- I. Návrh na položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie **se zamítá.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 1. 2023, čj. SZIF/2023/0107561, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

- III. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku ve výši 23 570 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobkyně JUDr. Sylvie Sobolové, Ph.D., advokátky.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a vymezení sporu

1. Žalobkyně se žalobou podanou dne 24. 3. 2023 domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného (**napadené rozhodnutí**), kterým došlo k ukončení administrace její žádosti o dotaci ze dne 31. 7. 2020, reg. č. 20/010/0421d/553/000812 v rámci Programu rozvoje venkova České republiky na období 2014 – 2020 (**PRV**) na projekt s názvem „*Modernizace mlýnské technologie*“.
2. Žalovaný v napadeném rozhodnutí zdůraznil, že jediným společníkem žalobkyně je obchodní společnost AGROFERT, a.s., IČO: 261 85 610, se sídlem Pyšelská 2327/2, Chodov, 149 00 Praha 4 (**AGROFERT**), protože je žalobkyně součástí koncernu AGROFERT. Jediným akcionářem společnosti AGROFERT byl dříve Ing. A. B., který byl současně veden v obchodním rejstříku jako předseda představenstva této společnosti. Dne 3. 2. 2017 Ing. B. vložil 628 kmenových akcií společnosti AGROFERT, s nimiž je spojen 100% podíl na hlasovacích právech a základním kapitálu společnosti AGROFERT, do svěřenských fondů tak, že 565 akcií bylo vloženo do svěřenského fondu AB private trust I, svěřenský fond, spravovaného svěřenským správcem Ing. Z. P., a zbývajících 63 akcií do svěřenského fondu AB private trust II, svěřenský fond, spravovaného svěřenským správcem JUDr. A. B. (**Svěřenské fondy**).
3. Dále žalovaný konstatuje závěry auditního šetření č. UMB/2019/003/CZ týkající se PRV, resp. Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (**EZFRV**), které se týkalo souladu fungování zavedených řídicích a kontrolních systémů za účelem vyloučení střetu zájmů, jak vyžadují čl. 72 až 75 nařízení č. 1303/2013¹, a akreditace platební agentury, čl. 36 odst. 3 a čl. 61 finančního nařízení², čl. 65 až 66 nařízení č. 1305/2013³ a čl. 32 odst. 3 a čl. 59 nařízení č. 966/2012⁴ (**Audit**).
4. Evropská komise (**Komise**) zahájila Audit v lednu 2019 v návaznosti na politickou činnost Ing. A. B., který se dne 29. 1. 2014 stal místopředsedou vlády ČR a ministrem financí a následně dne 6. 12. 2017 předsedou vlády ČR. Vzhledem k tomu, že Ing. A. B. byl v těchto obdobích veřejným funkcionářem dle § 2 odst. 1 písm. c) zákona č. 159/2006 Sb., zákon o střetu zájmů, v rozhodném znění (**zákon o střetu zájmů**), zabývala se Komise výkladem § 4c zákona o střetu zájmů, který zakazuje 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 % účasti společníka v obchodní společnosti.

¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady 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.

² Nařízení Evropského Parlamentu a Rady č. 2018/1046, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie.

³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1305/2013 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova.

⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 966/2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

5. Komise v rámci Auditů vydala formální sdělení, č. j. UMB/2019/003/CZ/RCOL ze dne 23. 2. 2021 (**Formální sdělení**), v němž Komise formulovala závěry Auditů. Žalovaný Formální sdělení obdržel dne 23. 2. 2021. Komise ve zjištěních uvedených v čl. 1. 1. 1. 2 Formálního sdělení dospěla k závěru, že v době, kdy byl Ing. A. B. jediným akcionářem společnosti AGROFERT, byl do řízení skupiny zapojen a toto zapojení spadalo do působnosti § 4 odst. 1 zákona o střetu zájmů. Výjimka podle § 4 odst. 2 zákona o střetu zájmů se na Ing. A. B. nevztahovala. Dále Komise dospěla k závěru, že Ing. A. B. společnost AGROFERT nepřímo ovládal i poté, co založil Svěřenské fondy a vložil do nich všechny akcie ve společnosti AGROFERT představující podíl na základním kapitálu společnosti ve výši 100 %. V důsledku těchto zjištění Komise uzavřela, že Ing. A. B. ovládal oba Svěřenské fondy a prostřednictvím Svěřenských fondů ovládal též skupinu AGROFERT. Na základě toho útvary Komise uzavřely, že se na skupinu AGROFERT vztahuje zákaz uvedený v § 4c zákona o střetu zájmů. Výsledkem Auditů tak je mj. závěr Komise, že žádosti o dotace od společností ze skupiny AGROFERT, které byly podány po 1. 9. 2017 a které dosud nejsou schváleny nebo již schváleny jsou, ale žalovaný je zatím neproplatil, jsou v rozporu s § 4c zákona o střetu zájmů a v rozporu s platnými právními předpisy podle článku 6 nařízení č. 1303/2013. Pokud by výdaje spojené s takovými dotacemi byly zahrnuty do platebního výkazu, byly by Komisí považovány za neoprávněné.
6. Komise dále uvedla, že Ing. A. B. má vliv na rozhodování horizontálních orgánů EU a že byl zapojen do plnění rozpočtu EU v České republice. Zavedený řídicí a kontrolní systém proto nezabránil tomu, aby přidělování finančních prostředků EU nebylo ovlivněno střetem zájmů, zejména přidělování finančních prostředků EU na programy nebo do odvětví, které mohly zvýhodnit projekty předložené společnostmi ze skupiny AGROFERT. Auditři Komise dále dovedli existenci možného osobního a/nebo hospodářského zájmu Ing. A. B. na přidělování prostředků z EU. Komise tedy dovedla střet zájmů i dle čl. 61 Finančního nařízení a související porušení povinnosti ČR dle čl. 36 odst. 3 Finančního nařízení zajistit, aby řídicí a kontrolní systémy zabránily přidělování finančních prostředků EU mimo střet zájmů.
7. Dne 11. 5. 2022 byla Zemědělským výborem Komise projednána souhrnná zpráva Generálního ředitelství pro zemědělství a rozvoj venkova, jejímž prostřednictvím Komise členským státům sdělila vyhodnocení finančních částek, které musí být na základě prováděcího rozhodnutí vyloučeny z unijního financování z důvodu jejich nesouladu s právem Evropské unie (**Souhrnná zpráva**).
8. Komise v rámci Formálního sdělení a Souhrnné zprávy shledala, že žádost společnosti SCHROM FARMS spol. s r.o., IČO: 623 01 659, se sídlem Velké Albrechtice 327, 742 91 Velké Albrechtice, patřící stejně jako žalobkyně do koncernu AGROFERT, (**SCHROM FARMS**) o poskytnutí dotace z EZFRV je nezpůsobilá pro financování z EZFRV z důvodu nesouladu s právem EU. V návaznosti na tyto závěry vydala Komise prováděcí rozhodnutí 2022/908 ze dne 8. 6. 2022, kterým došlo k formálnímu ukončení Auditů (**Prováděcí rozhodnutí**). Tím došlo mj. k jednorázové finanční korekci vztahující se ke předmětnému konkrétnímu projektu společnosti SCHROM FARMS.
9. Po citaci z pasáží Formálního sdělení žalovaný shrnul, že Komise po provedeném šetření dospěla k závěru, že žádosti o dotaci, podané společnostmi z koncernu AGROFERT po 1. 9. 2017, by (stejně jako uvedená žádost o dotaci společnosti SCHROM FARMS) podléhaly zakazu vyplývajícimu z § 4c zákona o střetu zájmů, protože by jejich financování v rámci

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

EZFRV bylo (z důvodu jejich poskytnutí v rozporu s platnými právními předpisy) vyloučeno.

10. Poté žalovaný přistoupil k aplikaci závěrů Formálního sdělení na žádost žalobkyně. Žalovaný konstatoval, že PRV je financován z prostředků EU. Při využívání unijních finančních prostředků je žalovaný povinen dodržet pravidla vyplývající z unijního práva. Dle čl. 36 odst. 3 Finančního nařízení členské státy dodržují zásady řádného finančního řízení, transparentnosti a zákazu diskriminace a zajišťují viditelnost činnosti EU při správě jejich finančních prostředků. Za tímto účelem členské státy plní své povinnosti spojené s kontrolou a auditem a přebírají z toho vyplývající odpovědnost stanovenou předmětným nařízením. Komise má dle čl. 75 odst. 1 nařízení č. 1303/2013 právo přesvědčit se, zda členské státy tyto povinnosti plní a zda zavedly systémy řízení a kontroly, které jsou v souladu s tímto nařízením a s pravidly pro daný fond, a že tyto systémy během provádění programů účinně fungují. Komise má také dle čl. 85 nařízení č. 1303/2013 pravomoc provést finanční opravy prostřednictvím částečného nebo úplného zrušení příspěvku EU na daný program a získání částky zpět od členského státu s cílem vyloučit z unijního financování údaje, které jsou v rozporu s platnými právními předpisy.
11. Žalovaný tak dospěl k závěru, že právní závěry Auditů je nezbytné považovat za relevantní rovněž pro posouzení žádosti žalobkyně; nadto s přihlédnutím k povinnosti žalovaného vykládat právní předpisy tzv. eurokonformně, tedy i se zohledněním toho, jakým způsobem jsou v daném případě právní předpisy vykládány orgány EU. Současně žalovaný připomněl, že je povinen dle § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (**správní řád**), rozhodovat v souladu s veřejným zájmem, který lze podle žalovaného v dané věci spatřovat v tom, aby nezpůsobilým příjemcům nebyly poskytovány dotace z veřejných prostředků, které následně mohou být důvodem pro finanční opravy. Takový postup má totiž negativní důsledky pro české veřejné rozpočty, když udržování stability veřejných rozpočtů je přitom rovněž veřejným zájmem.
12. Žalovaný, maje na zřeteli výše uvedené povinnosti a rovněž povinnost žalovaného jako platební agentury zajistit, aby operace podporované z evropských strukturálních a investičních fondů (včetně EZFRV) byly v souladu s platným právem Unie a členských států týkajícím se jeho uplatňování (srov. čl. 6 nařízení č. 1303/2013), prošetřil Žádost o dotaci. Při tomto prošetření se žalovaný zabýval také tím, zda by dotace nebyla poskytnuta v rozporu s vnitrostátními či unijními pravidly stanovenými za účelem zabránění střetu zájmů, tedy zda by nebyla poskytnuta nezpůsobilému žadateli.
13. Žalovaný zjistil, že žalobkyně byla ke dni podání Žádosti členem koncernu AGROFERT, kdy jediným společníkem žalobkyně byla společnost AGROFERT. Z těchto důvodů žalovaný dospěl k závěru, že právní závěry Komise uvedené ve Formálním sdělení vztahující se ke společnosti SCHROM FARMS se uplatní analogicky též v případě žalobkyně.
14. Na základě výše uvedeného tak žalovaný uzavřel, že poskytnutím dotace žalobkyni, která je součástí koncernu AGROFERT, by došlo v důsledku existence střetu zájmů ve smyslu § 4c zákona o střetu zájmů k poskytnutí dotace v přímém rozporu s platnými a účinnými právními předpisy a zároveň tímto došlo k porušení kapitoly 4 písm. k) obecné části A pravidel, která stanovují podmínky pro poskytování dotace na projekty Programu rozvoje venkova na období 2014 – 2020 pro 10. kolo příjmu žádostí (**Pravidla**) a z nichž plyne, že projekt musí být v souladu s příslušnou právní úpravou od data podání žádosti o dotaci do

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

konce lhůty vázanosti projektu na účel. Finanční prostředky poskytnuté žalobkyni na základě podané Žádosti by tak byly (v případě jejich zahrnutí do platebního výkazu) ze strany orgánů EU považovány za neoprávněné, protože by došlo (stejně jako v případě dotace poskytnuté společnosti SCHROM FARMS) k jejich vyloučení z financování v rámci EZFRV. Žalovaný by pak musel přistoupit ke zpětnému vymožení neoprávněně poskytnuté dotace. S ohledem na to žalovaný ukončil administraci Žádosti žalobkyně.

II. Žaloba

15. Žalobkyně předdeslala, že se domáhá zrušení napadeného rozhodnutí z důvodu jeho nezákonnosti a nepřezkoumatelnosti, kterou spatřuje v tom, že se žalovaný vyhnul posouzení klíčových skutkových a právních otázek souvisejících s podanou žádostí, čímž zatížil své rozhodnutí vadou nedostatku důvodů, přičemž zároveň vzal za základ napadeného rozhodnutí skutkový stav, který nemá ve správním spise oporu či je s ním dokonce v rozporu.
16. Konkrétně žalobkyně shledává pochybení žalovaného v těchto oblastech: (a) žalovaný Napadené rozhodnutí neodůvodnil svými úvahami, toliko citoval závěry Komise, (b) s citovanými závěry se žalovaný ani neztotožňuje, když je v průběhu Auditů sám vyvracel, (c) žalovaný do správního spisu nezaložil žádné důkazní prostředky, z nichž Komise vycházela, čímž znemožnil žalobkyni se k těmto důkazům jakkoliv vyjádřit, (d) žalovaný závěry Komise aplikoval na zcela jiný skutkový stav a nadto rozhodl v rozporu se zásadou, že správní orgány rozhodují o právních věcech podle skutkového stavu existujícího k okamžiku vydání rozhodnutí, (e) citované části závěrů Komise jsou navíc po formální věcné stránce nesprávné, a to i pokud by se skutkový stav věci v daném případě nezměnil. Žalobkyně podotkla, že intenzita vad Napadeného rozhodnutí je natolik vysoká, že je možné uvažovat i o jeho případné nicotnosti.
17. Nato žalobkyně stručně shrnula skutkový stav týkající se podání Žádosti, kdy zdůraznila, že žalovaný Žádost řádně zaregistroval, aniž by rozporoval její formální přípustnost či věcnou správnost z hlediska podmínek PRV. Následně, s ohledem na probíhající Audit, žalovaný žalobkyni informoval o pozastavení administrace Žádosti. Dne 17. 12. 2021 přestal Ing. A. B. vykonávat funkci předsedy vlády ČR. Téměř rok poté, co Ing. A. B. přestal být předsedou vlády, zahájil žalovaný kontrolu způsobilosti žalobkyně, která skončila vydáním protokolu o kontrole, z něhož vyplývá, že žalovaný s ohledem na závěry Auditů dovozoval nezpůsobilost žalobkyně k získání dotace. Žalobkyně žalovanému nato zaslala vyjádření k podkladům shromážděným ve správním spise, v němž odkázala i na žalovaným doposud nevypořádané námitky proti protokolu o kontrole. Aniž by se žalovaný jakkoliv s námitkami žalobkyně vypořádal, vydal bez dalšího Napadené rozhodnutí.
18. Následně žalobkyně v žalobě rozvinula svou argumentaci vytyčenou v úvodní části žaloby, již soud rozvede v rámci vlastního vypořádání námitek. Závěrem žalobkyně uvedla, že Audit, jehož závěry Napadené rozhodnutí přebírá, je podle závěrů Tribunálu EU pouze přípravným (nikoliv definitivním) aktem, který nevyvolává právní následky. Zopakovala, že pokud žalovaný za této situace závěry Auditů převzal do napadeného rozhodnutí, aniž by se sám pokusil s argumenty žalobkyně vypořádat a aniž se řádně zabýval existencí střetu zájmů, závažně pochybil.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

III. Vyjádření žalovaného

19. Ve svém vyjádření k žalobě ze dne 5. 6. 2023 se žalovaný v první řadě zabýval výkladem § 4c zákona o střetu zájmů, který dle jeho názoru již od novelizace působí výkladové nejasnosti.
20. První otázkou, kterou se žalovaný musel při posuzování Žádosti žalobkyně zabývat, bylo, zda dotace poskytované žalovaným podle § 11 zákona č. 256/2000 Sb., zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu (**zákon o SZIF**), náleží do rozsahu věcné působnosti § 4c zákona o střetu zájmů. Pokud by totiž poskytování dotací žalovaného nebylo možné považovat za poskytování dotací „podle právního předpisu upravujícího rozpočtová pravidla“, jak stanoví § 4c zákona, žalovaný by se při administraci Žádosti vůbec nemusel zabývat způsobilostí žalobkyně z hlediska existence střetu zájmů. K řešení této otázky existují dva protichůdné názorové proudy.
21. Ve prospěch aplikovatelnosti § 4c zákona o střetu zájmů i na poskytování dotací žalovaným hovoří především závěry Auditů. Žalovaný zdůraznil, že auditoři Komise uzavřeli, že se dané ustanovení vztahuje na všechny právní předpisy upravující rozpočtová pravidla v České republice, nikoliv pouze na dotace poskytované dle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (**zákon o rozpočtových pravidlech**). Auditoři uvedli, že zákon o rozpočtových pravidlech a zákon o SZIF jsou vzájemně propojeny, zákon o SZIF opakovaně na zákon o rozpočtových pravidlech odkazuje a oba předpisy zjevně obsahují rozpočtová pravidla, protože se na oba zákony vztahuje i hypotéza § 4c zákona o střetu zájmů. Auditoři rovněž uvedli, že účelem žalovaného je toliko samostatné vyčlenění finančních prostředků na poskytování dotací, které by jinak vyplácela příslušná složka státu. Auditoři dále argumentovali smyslem a účelem § 4c zákona o střetu zájmů, kterým je zabránění kolize zájmů při poskytování dotací společností, které ovládá veřejný funkcionář. Pokud by se ustanovení na dotace podle zákona o SZIF nevztahovalo, došlo by k eliminaci tohoto zákazu.
22. V neprospěch aplikovatelnosti § 4c zákona o střetu zájmů svědčí právní názory založené zejména na jazykovém (gramatickém) výkladu daného ustanovení a analýze právních předpisů, které rovněž užívají v hypotéze právní normy spojení „*právní předpis upravující rozpočtová pravidla*“, a dále na charakteru dotací poskytovaných žalovaným. Žalovaný poukázal na užití daného slovního spojení v některých jiných předpisech. Z toho lze dovodit, že zákonodárce slovní spojení užívá opakovaně a dlouhodobě právě ve vztahu k zákonu o rozpočtových pravidlech, přičemž tento závěr zastává ve svém výkladovém stanovisku i prof. A. G. Žalovaný uzavírá, že na základě analýzy právního řádu ČR nelze hypotézu § 4c zákona o střetu zájmů bez dalšího vztáhnout i na zákon o SZIF, neboť takový postup nemá interpretační odůvodnění.
23. Co se týče charakteru dotací poskytovaných žalovaným, peněžní prostředky žalovaného patří mezi jiné peněžní prostředky státu. Výdaje žalovaného nejsou výdaji státního rozpočtu [rozsudek Nejvyššího správního soudu (NSS) ze dne 17. 1. 2013, č. j. 7 As 173/2012 - 44]. Dotace poskytované žalovaným tak nelze považovat za výdaje ze státního rozpočtu dle zákona o rozpočtových pravidlech, ale za výdaje z vlastního rozpočtu žalovaného. Žalovaný dále není zahrnut v § 14 zákona o rozpočtových pravidlech, jenž stanoví taxativní výčet subjektů poskytujících dotace dle tohoto zákona. Z těchto skutečností plyne, že žalovaný poskytuje dotace podle zákona o SZIF, nikoliv podle

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

zákonu o rozpočtových pravidlech. Na poskytování dotací žalovaným proto nelze použít rozpočtová pravidla.

24. Dále žalovaný poukázal na to, že Národní centrála proti organizovanému zločinu SKPV (NCOZ) na základě trestního oznámení prověřovala mj. Ing. A. B., zda v souvislosti s oznamovatelem dovozovaným střetem zájmů dle § 4c zákona o střetu zájmů nedošlo ke spáchání některého z trestných činů. V usnesení o odložení věci z 19. 4. 2023 NCOZ uzavřela, že žalovaný neposkytuje dotace podle zákona o rozpočtových pravidlech, protože nemohlo dojít k poskytnutí dotace v rozporu se zákazem uvedeným v § 4c zákona o střetu zájmů. Trestní prověřování přitom bylo vedeno pod stálým dohledem evropského pověřeného žalobce.
25. Žalovaný na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že § 4c zákona o střetu zájmů z hlediska své věcné působnosti nedopadá na poskytování dotací dle zákona o SZIF. S ohledem na to, že ohledně aplikační působnosti § 4c zákona o střetu zájmů ve vztahu k poskytování dotací dle zákona o SZIF stále padají výkladové nejasnosti, je žalovaný přesvědčen, že je na místě před meritorním projednáním žaloby předložit předběžnou otázku Soudnímu dvoru EU k výkladu unijních předpisů v kontextu § 4c zákona o střetu zájmů. Dále žalovaný navrhl, aby se soud obrátil na Komisi s žádostí o sdělení, zda lze Prováděcí rozhodnutí považovat za definitivní ukončení Auditů, které je nutno zohlednit při posuzování žádostí žalobkyně o dotace.
26. Pro případ, kdyby soud dospěl k závěru, že § 4c zákona o střetu zájmů se uplatní též na dotace poskytované žalovaným, žalovaný soudu předložil své vyjádření k žalobním bodům, s nimiž nesouhlasil. Žalovaný má za to, že během administrace žádosti i při vydání napadeného rozhodnutí postupoval v souladu s právními předpisy.
27. Žalovaný v první řadě poukázal na to, že financování dotačního programu je závislé na financování ze strukturálních a investičních fondů EU, přičemž konkrétně slouží k čerpání finančních prostředků z EZFRV v programovém období 2014 – 2020. Podle čl. 5 Nařízení č. 306/2013 se EZFRV provádí v rámci sdíleného řízení mezi členskými státy a EU. Administrace Žádosti probíhá zejm. podle Pravidel. Proces poskytování dotace probíhá ve zkratce tak, že příjemce dotace realizuje projekt a následně podá žádost o platbu, jejímž prostřednictvím požádá žalovaného o vyplacení dotace z českého státního rozpočtu. Po dokončení realizace projektu a jeho kontrole žalovaný požádá Komisi o vyplacení finančních prostředků (v rozsahu podílu EU) z EZFRV. Z uvedeného plyne, že závěry orgánů EU a zejm. právě Komise, mají na administraci žádostí o dotaci v rámci PRV (vč. posuzování způsobilosti jednotlivých žadatelů o dotaci z hlediska právní úpravy střetu zájmů) zcela zásadní vliv.
28. Relevantní závěr Komise přijatý na základě Auditů byl v daném případě obsažen ve Formálním sdělení, Souhrnné zprávě a Prováděcím rozhodnutí. Komise dospěla k závěru, že projekt příjemce dotace SCHROM FARMS, patřící stejně jako žalobkyně do koncernu AGROFERT, není způsobilý pro financování v rámci EZFRV z důvodu jeho nesouladu s právem EU. Kromě konkrétní žádosti SCHROM FARMS se Komise zabývala i dalšími žádostmi společností ze skupiny AGROFERT, přičemž uzavřela, že žádosti podané od 1. 9. 2017 podléhají zákazu stanovenému v § 4c zákona o střetu zájmů, protože výdaje spojené s těmito projekty jsou nezpůsobilé, a tedy vyloučené z financování EU.
29. Žalovaný na to zdůraznil, že na poskytnutí dotace z PRV není před podpisem dohody o poskytnutí dotace právní nárok, přičemž samotný nárok na poskytnutí dotace i po

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

podpisu smlouvy vzniká pouze za předpokladu, že budou splněny podmínky, za kterých byla dotace poskytnuta (rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2013, čj. 8 Afs 47/2013 - 45). Za takové podmínky je přitom třeba považovat mj. též podmínky vyplývající z české i unijní právní úpravy, vč. splnění podmínky způsobilosti žadatelů o dotaci z hlediska právní úpravy střetu zájmů. Na straně žalovaného pak mezi další podmínky poskytnutí dotace patří povinnost dbát na to, aby postupoval při plnění svěřených úkolů co nejhospodárnějším způsobem. Další povinnost, kterou je žalovaný povinen plnit, je zakotvena v čl. 6 Nařízení o společných ustanoveních, a ukládá žalovanému, aby zajistil, že operace podporované z EZFRV jsou v souladu s českým a unijním právem, a aby předcházet nesrovnalostem. Žalovaný je dále povinen prověřit, zda bude poskytnutá dotace, resp. její část odpovídající podílu spolufinancování EU, následně ze strany orgánů EU akceptována a refundována.

30. S ohledem na plnění svých povinností žalovaný při posouzení Žádosti vycházel z Formálního sdělení, Souhrnné zprávy a Provádějícího rozhodnutí, které v souhrnu považoval za konečné a definitivní do té míry, že k nim přihlížel jako k zásadní okolnosti ovlivňující jeho správní uvážení.
31. Při posouzení Žádosti žalovaný po prověření vlastnické struktury žalobkyně (a zjištění, že je členem koncernu AGROFERT) dospěl k závěru, že projekt žalobkyně stejně jako projekt společnosti SCHROM FARMS není způsobilý pro financování v rámci EZFRV z důvodu jeho nesouladu s právem EU, když závěry auditorů bylo možné podle posouzení žalovaného analogicky uplatnit i na žalobkyni. Vzhledem k tomu, že žalovaný zjistil riziko, že po vyplacení dotace žalobkyni žalovaný žádné finanční prostředky z unijního rozpočtu (v rozsahu podílu spolufinancování EU) neobdrží, tak ukončil administraci Žádosti žalobkyně. Pokud by žalovaný administraci žádosti neukončil, postupoval by v rozporu s povinností postupovat co nejhospodárnějším způsobem, neboť jeho postup by v konečném důsledku vedl k negativnímu dopadu na státní rozpočet. Vydání Napadeného rozhodnutí tak vyhovuje jak právnímu názoru Komise, tak i veřejnému zájmu.
32. Zásadní vliv názoru Komise při poskytování dotací potvrdil i Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 5. 10. 2020, č. j. 14 A 49/2020 - 79, který v rozhodnutí uvedl, že je dán veřejný zájem na tom, aby nebyly poskytovány dotace z evropských prostředků, které následně mohou být důvodem pro finanční opravy, když i udržování stability veřejných rozpočtů je veřejným zájmem. Znovu se významem názoru Komise zabýval Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 9. 1. 2023, č. j. 11 A 220/2022 - 144 v němž uvedl, že postup žalovaného spočívající v zamítnutí žádosti o dotace pouze z důvodu neexistence zdroje financování projektu je ospravedlnitelný pouze tehdy, pokud by bylo postaveno na jisto, že tyto prostředky nebudou orgány EU proplaceny, resp.: *„pokud by existoval definitivní a právně závazný dokument, jenž by uzavíral, že ke střetu zájmů došlo a že EU neproplatí žádné dotační prostředky zasazené touto nesrovnalostí.“* Žalovaný má za to, že Prováděcí rozhodnutí tyto požadavky „definitivnosti“ a „právní závaznosti“ splňuje, třebaže se vztahuje pouze na dotace poskytnuté společnosti SCHROM FARMS. Neexistují totiž žádné důvodné pochybnosti, že by Komise v analogických případech rozhodla jinak.
33. Žalovaný doplnil, že není oprávněn zpochybňovat pravomoc Komise při provádění Auditů, jehož primárním účelem je zajištění ochrany finančních zájmů EU prostřednictvím kontroly řídicích a kontrolních systémů členského státu ze strany Komise.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

34. K námitce žalobkyně, že žalovaný rozhodl bez založení důkazních prostředků, z nichž vycházely závěry Auditů, jakož i k námitce nesprávnosti výsledků Auditů, žalovaný uvedl, že po žalovaném nelze požadovat, aby se věcně zabýval námitkami žalobkyně k vedení Auditů a jeho závěrům. To žalovaný dovozoval z povahy rozhodování o poskytnutí dotace z PRV, z reálného rizika narušení veřejného zájmu vyplývajícího ze závěrů Auditů a ze skutečnosti, že Napadené rozhodnutí bylo založeno na tom, že není zajištěn zdroj financování v rámci EZFRV ze strany EU, nikoliv pro rozpor s § 4c zákona o střetu zájmů.
35. Žalovaný doplnil, že při posuzování Žádosti zohlednil své povinnosti předcházet nesrovnalostem a nakládat s veřejnými prostředky hospodárně a při správním uvážení o poskytnutí dotace přihlédl jako k rozhodnému bodu k závěrům Auditů. Žalovaný postupoval v souladu se svými povinnostmi, české i unijní předpisy vykládal eurokonformně a dle § 6 Nařízení o společných ustanoveních, pročež administraci Žádosti žalobkyně o poskytnutí dotace, na níž není právní nárok, ukončil v důsledku vlivu závěrů Auditů na veřejný rozpočet žalovaného a ČR.
36. Dále žalovaný s odkazem na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 4. 2021, č. j. 18 A 6/2020 - 224, konstatoval, že při rozhodování není vázán rozhodnutím Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 26. 9. 2019, čj. 117665/2019/KUSK, kdy správní orgán se v daném rozhodnutí nijak nezabýval tím, zda došlo k naplnění podmínky § 4c zákona o střetu zájmů z pohledu rozhodování o poskytnutí dotace. Jeho závěry tudíž nejsou pro nyní posuzovanou věc rozhodující.
37. K námitkám žalobkyně, že skutečnosti vyplývající ze závěrů Auditů nemají ve správním spisu vedeného žalovaným žádnou oporu, pročež je nelze považovat za prokázané, žalovaný zopakoval, že důvodem ukončení administrace Žádosti nebyla existence střetu zájmů dle § 4c zákona o střetu zájmů, ale závěry auditorů Komise o nezpůsobilosti žadatelů o dotaci z koncernu AGROFERT (vč. žalobkyně) z hlediska právní úpravy střetu zájmů učiněné během Auditů, které mají přímý odraz v obsahu Prováděcího rozhodnutí. Na základě Prováděcího rozhodnutí byly z financování EU vyloučeny mj. výdaje na projekt společnosti SCHROM FARMS. V důsledku lze důvodně předpokládat, že Komise bude obdobně postupovat i v případě poskytnutí dotace žalobkyni. V takovém případě by nicméně nebyl splněn základní předpoklad pro poskytnutí dotace z PRV (EZFRV), a to z důvodu absence zdroje pro spolufinancování Projektů na unijní úrovni.
38. K námitce žalobkyně, že žalovaný aplikoval závěry Auditů na jiný skutkový stav, když žalovaný ukončil administraci Žádosti v době, kdy Ing. A. B. již nebyl předsedou vlády, žalovaný uvedl, že žadatel o dotaci musí být způsobilý (mj. i z hlediska střetu zájmů podle unijních i vnitrostátních právních předpisů) po celou dobu administrace žádosti o dotaci. Pokud byla žalobkyně i jednou shledán nezpůsobilým z důvodu porušení § 4c zákona o střetu zájmů, pak ztratila způsobilost k poskytnutí dotace zcela.

IV. Další podání žalobkyně a žalovaného

39. Žalobkyně na vyjádření žalovaného reagovala v replice ze dne 23. 6. 2023, v níž nadále setrvala na svých žalobních bodech. Zdůraznila, že se žalovaný ve svém vyjádření s žalobními body téměř nevypořádává a dokonce se s některými z argumentů žalobkyně ztotožňuje nebo je nepřímě uznává. Žalovaný se navíc snaží napadené rozhodnutí odůvodnit jinými skutečnostmi, než pro které administraci Žádosti žalobkyně ukončil.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

Žalovaný přitom nepopírá, že neprověřoval věcnou správnost auditních závěrů a jeho právního posouzení. Takové mechanické převzetí odůvodnění je však správním řádem zapovězeno, kdy porušuje zásadu zákonnosti a povinnosti uložené žalovanému správním řádem. Žalobkyně zdůraznila, že ač na poskytnutí dotace skutečně není právní nárok, nepochybně jí svědčí právo na řádný proces a s ním spojené právo na zjištění skutkového stavu a řádné odůvodnění rozhodnutí.

40. Žalobkyně v té souvislosti poukázala na snahu žalovaného tvrdit, že napadené rozhodnutí vydal z jiných důvodů, než které skutečně k vydání Napadeného rozhodnutí vedly. Z napadeného rozhodnutí plyne, že bylo vydáno poté, co žalovaný prověřil žádost z hlediska, zda poskytnutí dotace není v rozporu s pravidly stanovenými za účelem zabránění střetu zájmů, načež dospěl k závěru, že při poskytnutí dotace by došlo v důsledku existence střetu zájmů ve smyslu § 4c zákona o střetu zájmů k poskytnutí dotace v rozporu s čl. 6 nařízení 1303/2013. Pokud žalovaný doplňuje v rámci svého vyjádření odůvodnění napadeného rozhodnutí tak, že důvodem byla neexistence zdroje financování v rámci EZFRV ze strany EU, pak toto tvrzení je v přímém rozporu s odůvodněním napadeného rozhodnutí.
41. Nadto, ani takto doplněné odůvodnění napadeného rozhodnutí by neobstálo. Skutečnost, že by dotace poskytnutá žalobkyni nebyla ze strany EU proplacena, postrádá oporu ve spise i v samotných auditních závěrech, kdy ty vychází z jiného skutkového stavu a nejsou na Žádost žalobkyně přenositelné. Úvahy žalovaného opírající se o analogické použití Prováděcího rozhodnutí na situaci žalobkyně jsou totiž zcela nesprávné. Komise prováděla Audit v době, kdy Ing. B. byl členem vlády – veřejným funkcionářem. Přitom i sama Komise ve Formálním sdělení neshledala žádnou nesrovnalost v dotacích, které byly společností ze skupiny AGROFERT poskytnuty v období od 25. 5. 2017 do 5. 12. 2017, kdy Ing. A. B. nebyl členem vlády, a to bez ohledu na to, zda byl či nebyl veřejným funkcionářem v době, kdy o tyto dotace bylo požádáno.
42. Dále žalobkyně zásadně nesouhlasí s argumentem žalovaného, že Prováděcí rozhodnutí představuje jednoznačný, definitivní a právně závazný dokument, který by uzavíral, že ke střetu zájmů došlo, a že EU neproplatí žádné prostředky zasažené touto nesrovnalostí, pročez žalovaný mohl bez vlastního posouzení způsobilosti žalobkyně pro přiznání dotace převzít závěry auditního šetření. Žalobkyně poukazuje na to, že Prováděcí rozhodnutí nebylo přijato ve vztahu k žádosti. Žalovaný se proto měl sám zabývat existencí střetu zájmů. To platí tím spíše, že v době, kdy žalovaný vydal napadené rozhodnutí, již neplatil skutkový stav, z něhož auditoři Komise vycházeli.
43. Z výše uvedených důvodů plyne, že úvahy žalovaného o tom, že žádosti žalobkyně nemohl vyhovět kvůli neexistenci zdroje financování z EU, jsou neopodstatněné, neprokázané a vycházejí z naprosto mylných předpokladů a odlišného skutkového stavu, který nemá oporu ve správním spise. Žalovaný svůj postup dále odůvodňuje odkazem na znění kapitoly 4 písm. k) obecné části A Pravidel, podle kterých musí být projekt v souladu s příslušnou právní úpravou od data podání Žádosti o dotaci do konce lhůty vázanosti projektu na účel. Toto ustanovení se však na žádost žalobkyně nemůže vztahovat, když před rozhodnutím o dotaci nemohlo dojít k porušení § 4c zákona o střetu zájmů, jehož hypotéza se vztahuje k okamžiku vydání rozhodnutí.
44. Žalobkyně poukázala též na to, že žalovaný se nevypořádal s celou řadou námitek žalobkyně, mj. nedodržením zásady spisového pořádku nebo věcnou nesprávností závěrů

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

Audit. Co se týče názoru žalovaného, že při posuzování Žádosti nebyl vázán přestupkovým rozhodnutím Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 26. 9. 2019, čj. 117665/2019/KUSK, tento je nesprávný, když předpokladem přestupkového řízení byla právě otázka toho, zda Ing. B. jako veřejný funkcionář ovládá společnosti v koncertu AGROFERT.

45. Závěrem žalobkyně poukazuje na to, že žalovaný sám zpochybňuje, že § 4c zákona o střetu zájmů dopadá na dotace poskytované žalovaným. I přesto však žalovaný své rozhodnutí na aplikaci § 4c zákona o střetu zájmů opřel, což je samo o sobě dostatečným důkazem toho, že napadené rozhodnutí je zmatečné, vnitřně rozporné, nesprávné a nepřezkoumatelné.
46. Žalobkyně dodala, že zásadně nesouhlasí s názorem žalovaného, že je nezbytné předložit Soudnímu dvoru EU předběžnou otázku, zda dotace poskytované žalovaným dle § 11 zákona o SZIF náleží do věcné působnosti § 4c zákona o střetu zájmů, kdy se jedná o výklad vnitrostátních předpisů, k němž nemá Soudní dvůr EU pravomoc. Žalovaný si je uvedeného vědom, když se snaží výklad § 4c zákona o střetu zájmů ukrýt pod výklad čl. 6 nařízení 1303/2013. Jak ovšem vyplývá i z jeho vyjádření, nejsou žádné pochybnosti ani nejasnosti o tom, jak toto ustanovení vykládat. Nejasnosti předestřené žalovaným se týkají toliko § 4c zákona o střetu zájmů, jakožto normy českého práva. Položenou otázku proto považuje žalobkyně za nepřípustnou.
47. V duplice z 13. 9. 2023 setrval žalovaný na svém předchozím vyjádření. Zdůraznil, že Prováděcí rozhodnutí je v souladu s unijním právem závazné pro Českou republiku, tedy i pro něj, byť se netýkalo přímo žalobkyně. Závěry Auditů by se totiž nepochybně analogicky uplatnily i ve vztahu k ní. Jediným možným závěrem administrace žádosti při respektování unijního práva tak bylo její ukončení. Vzhledem k této skutečnosti neměl žalovaný žádný prostor pro aplikaci vlastního správního uvážení; při tom zdůvodnil, proč nemohl učinit jiný závěr.
48. K námitce, že ve vyjádření k žalobě tvrzené důvody ukončení administrace jsou v rozporu s tím, co se uvádí v napadeném rozhodnutí, žalovaný poznamenal, že tvrzení ve vyjádření bylo pouze dílčím (nikoliv úplným) výčtem důvodů napadeného rozhodnutí. Jakkoli mohla tato část vyznít nekonzistentně, důvodem ukončení administrace byly primárně závěry auditorů Komise o nezpůsobilosti žadatelů o dotaci z koncernu AGROFERT. Z těchto závěrů je zřejmé, že pokud by žádosti o dotaci podané společnostmi z koncernu AGROFERT během rozhodného období byly schváleny (a poté proplaceny), jednalo by se o dotace poskytnuté v rozporu s § 4c zákona o střetu zájmů. Veškeré výdaje učiněné ze strany žalovaného by byly EU považovány za nezpůsobilé (vyloučené z financování v rámci EZFRV). V návaznosti na výše uvedené žalovaný rovněž konstatoval, že žalobkyně musela být způsobilým žadatelem po celou dobu řízení o žádosti.
49. V podání z 10. 5. 2024 pak žalovaný reagoval na judikatorní vývoj v druhé větvi dotací pro společnosti z koncernu AGROFERT poskytovaných Ministerstvem průmyslu a obchodu (MPO) (např. rozsudky z 17. 4. 2024, č. j. 6 Afs 71/2023 - 87, z 18. 4. 2024, č. j. 7 Afs 95/2023 - 83, z 25. 4. 2024, č. j. 4 Afs 71/2023 - 104, z 24. 5. 2024, č. j. 8 Afs 173/2023 - 64, nebo z 28. 5. 2024, č. j. 2 Afs 161/2023 - 79; v podrobnostech viz níže). Upozornil, že ani podle zákona o SZIF není na poskytnutí dotace právní nárok a dále přiblížil, o co se v jeho případě mělo opírat správní uvážení. Uvedl, že v nynějším případě byly důvody pro nevyhovění žádosti v důsledku vydání Prováděcího rozhodnutí ještě silnější, než ve věcech

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

posuzovaných NSS. S ohledem na Audit i navazující rozhodnutí je zřejmé, že Komise by postupovala obdobným způsobem.

50. Žalobkyně v reakci na vyjádření žalovaného a judikaturu NSS z 28. 5. 2024 především poukázala na odlišný rozhodovací důvod, o který žalovaný oproti MPO své rozhodnutí opřel. Své závěry totiž stavěl na existenci střetu zájmů, již dovozoval z výstupů Auditů, nikoli na riziku neproplacení poskytnutých finančních prostředků. I ve vyjádřeních v průběhu řízení žalovaný neexistenci zdroje financování označoval jen za podpůrný argument. V nynějším řízení je proto nutné ověřit, zda byl závěr o porušení § 4c zákona o střetu zájmů podložený a odůvodněný, pro což jsou ovšem rozhodnutí NSS irelevantní. Nehledě na to změnu skutkového stavu (pozici Ing. B. jako člena vlády).
51. Konečně ve vyjádření z 19. 6. 2024 žalovaný zdůraznil, že hlavním důvodem ukončení administrace byly závěry auditorů Komise učiněné během Auditního šetření, které mají přímý odraz v obsahu Prováděcího rozhodnutí. Právě ním byly z financování EU vyloučeny mj. výdaje na projekt společnosti SCHROM FARMS. V důsledku této skutečnosti je nepochybné, že Komise by postupovala obdobným způsobem také u žalobkyně, resp. v případě jakéhokoli jiného žadatele o dotaci nacházejícího se ve skutkově i právně totožném postavení jako společnost SCHROM FARMS. Porušení § 4c zákona o střetu zájmů nebylo hlavním důvodem vydání napadeného rozhodnutí, o čemž svědčí i konstrukce jeho odůvodnění. Logicky proto nebylo třeba provádět výklad citovaného ustanovení, zakládat do správního spisu důkazní prostředky ani se podrobně vypořádávat s námitkami žalobkyně vztahujícími se k výkladu předmětného ustanovení.
52. Žalovaný mohl své závěry postavit na volné správní úvaze, přičemž je zřejmé, že její meze nepřekročil ani je nezneužil, neboť rozhodoval v době vydání Prováděcího rozhodnutí a kdy Komise explicitně avizovala, že bude obdobným způsobem postupovat i tehdy, pokud by přistoupil k uzavření dohody o poskytnutí dotace, jejímu vyplacení a následně požádal o její proplacení z unijního rozpočtu. Současně ale odmítl, že by rozhodoval na základě téhož důvodu jako MPO, neboť se neopíral o neexistenci zdroje financování ze strany EU. Tento rozdíl plyne z odlišného okamžiku vydání správních rozhodnutí, zatímco MPO přistoupilo k vydání rozhodnutí na základě předběžných závěrů auditního šetření, žalovaný rozhodoval v okamžiku, kdy závěry auditorů Komise vyjádřené Formálním sdělením či Souhrnné zprávou bylo možné vzhledem k vydání Prováděcího rozhodnutí považovat za konečné. Žalovaný jakožto akreditovaná platební agentura mj. odpovídá za řízení a kontrolu výdajů z EZFRV, pokud tedy výstupy Komise v rámci Auditního šetření (byť právně nezávazné) obsahují závěry vztahující se ke způsobilosti projektů společností z koncernu AGROFERT, pak tyto závěry představují podstatnou okolnost, k níž bylo nutné přihlídnout.
53. K namítané změně skutkového stavu žalovaný uvedl, že pokud by další nepokračování Ing. B. ve funkci předsedy vlády bylo pro stanovisko auditorů Komise ve vztahu k podaných v rozhodném období natolik významné, nebylo by z jejich strany nutné i nadále pokračovat v Auditě v části týkající se nedodržení střetu zájmů. Pokud by žalovaný naopak dotaci poskytl mohl by být jeho postup vnímán jako obcházení unijních pravidel. Dále žalovaný citoval z Finálního sdělení a dalších výstupů Auditů, jež podle něj podporují jeho závěr, že dotaci nelze poskytnout ani poté, co Ing. B. opustil post předsedy vlády. Auditori Komise dle žalovaného i v době, kdy již nebyl předsedou vlády konstatovali, že dotace na žádosti, o nichž dosud nebylo rozhodnuto, by nebylo možné z unijních prostředků proplatit.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

V. Ústní jednání

54. Při ústním jednání konaném dne 24. 6. 2024 soud po dohodě účastníky řízení konstatoval, že vyjde z průběhu ústního jednání ve věci sp. zn. 18 A 13/2023, jež se konalo dříve tentýž den (srov. body 54 – 60 rozsudku v uvedené věci).

VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

55. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti; přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí.
56. Dospěl k závěru, že žaloba je **důvodná**.
57. Již na tomto místě soud považuje za vhodné zdůraznit, že se nynější věc liší od případů řešených NSS v rozsudku sp. zn. 6 Afs 71/2023 a dalších citovaných v bodě 49 tohoto rozsudku, podle nichž má poskytovatel dotace široký prostor pro uvážení a může tak preventivně zohlednit i obavu z případného krácení státním rozpočtem vyplacených prostředků Komisí. Jak soud podrobněji rozebírá níže, odůvodnění přezkoumávaných rozhodnutí MPO a žalovaného byla formulována odlišně – žalovaný se oproti MPO zabýval tím, zda je žalobkyně způsobilým žadatelem o dotaci; poukaz na hrozbu neproplacení dotačních prostředků byl, jak žalovaný v průběhu soudního řízení opakovaně potvrdil, naopak oproti rozhodnutím MPO toliko podpůrný. Všechny případy společností z koncernu Agrofert, které soudu napadly v tzv. druhé vlně v roce 2023, sdílejí společný skutkový základ, a právě tento je v podstatných rysech odlišuje od případů první vlny z roku 2021 (žaloby proti rozhodnutím MPO). Na to žalobkyně opakovaně žalovaného ještě před vydáním napadeného rozhodnutí upozorňovala. Žalovaný se proto měl zabývat i tím, zda jsou předcházející závěry Komise, o něž se opíral, stále aktuální i v roce 2023 a zda, resp. do jaké míry jsou na daný skutkový stav přenositelné, zvláště pak tehdy, plynuly-li z podkladů, o něž žalovaný své rozhodnutí opřel, ve vztahu ke změněné skutkové situaci pochybnosti o pohledu Komise na financovatelnost projektu z dotačních prostředků.
58. Z týchž důvodů se osmnáctý senát zdejšího soudu neztotožnil s právním názorem sedmnáctého senátu, který v souvisejících řízeních sesterských společností žalobkyně stejně formulované žaloby zamítl (rozsudky sp. zn. 17 A 24/2023 a 17 A 25/2023). S respektem k ustálené judikatuře NSS soud odmítl za žalovaného „doplnit“ do napadeného rozhodnutí konkrétní důvody pro ukončení administrace žádosti žalobkyně, které by na novém skutkovém půdorysu již „mohly“ obstát (viz dále). Takový postup totiž očima osmnáctého senátu nemůže dostat základním principům správního soudnictví a odporuje zásadám, na nichž je přezkum správního uvážení soudy postaven. Odnímá žalobci právo na víceetapové přezkoumání jeho tvrzení a ve svých důsledcích omezuje právo na spravedlivý proces (z nedávných viz rozsudek ze dne 22. 2. 2024, č. j. 8 Afs 258/2022 – 32, bod 24).
59. Z logiky věci se soud nejprve musel zabývat žalobními námitkami brojícími proti odůvodnění napadeného rozhodnutí. Jen řádně odůvodněné závěry lze totiž přezkoumávat. Žalobkyně namítala, že vlastní odůvodnění žalovaného zcela absentuje (**ad a**). Napadené rozhodnutí podle ní neobsahuje výklad relevantních právních předpisů,

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

vlastní úvahy žalovaného, z něhož by vyplýval právní závěr, a úvahy žalovaného o hodnocení důkazních prostředků založených ve spise. Namísto toho pouze cituje části Formálního sdělení. Pouhou citací závěrů Auditů nemohl žalovaný nahradit své vlastní právní posouzení věci; z napadeného rozhodnutí neplyne, jaká učinil žalovaný skutková zjištění, jak hodnotil jednotlivé důkazní prostředky a v jakém rozsahu se žalovaný se závěry Auditů ztotožnil. Z Napadeného rozhodnutí dále ani neplyne, jak se žalovaný vypořádal s námitkami a návrhy žalobkyně, přičemž pouhou citací závěrů Auditů se s nimi vypořádat nemohl. Uvedené platí tím spíše, že Formální sdělení bylo vyhotoveno ještě před tím, než žalobkyně své námitky a návrhy vznesla, přičemž žalobkyně ani AGROFERT nikdy účastníky Auditů nebyli a neměli tedy možnost vykonávat žádná procesní práva.

60. Posouzení těchto námitek je v první řadě odvislé od pro věc rozhodné právní úpravy. Soud připomíná, že
- podle § 11 odst. 1 zákona o SZIF žalovaný *poskytuje dotace v souladu s tímto zákonem, zákonem o zemědělství, nařízeními vlády vydanými k jejich provedení a podle přímo použitelných předpisů Evropské unie upravujících financování společné zemědělské politiky*. V souladu s § 11 odst. 4 se dotace poskytuje na základě dohody o poskytnutí dotace, podle odstavce 5 ovšem *na uzavření dohody o poskytnutí dotace podle odstavce 4 není právní nárok. Pokud Fond žádosti o dotaci před datem uzavření dohody podle odstavce 3 nevyhoví, sdělí písemně a bez zbytečného odkladu žadateli důvody nevyhovění*. Proti tomuto sdělení se nelze odvolat, připouští se toliko postup dle § 153 odst. 1 písm. a) správního řádu (v případě, že by sdělení bylo v rozporu s podmínkami, za kterých je poskytována dotace, ministerstvo jej usnesením zruší).
61. Soud tedy musel vyjít z charakteru dotace, o kterou v řízení jde. Poskytovaná investiční dotace podle zákona o SZIF je obdobně jako v případě dotací podle § 14 odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech dotací nenárokovou. Nemá-li žadatel o dotaci právní nárok na její poskytnutí, nemůže její poskytnutí legitimně očekávat – nárok na poskytnutí dotace vzniká až uzavřením dohody o poskytnutí dotace, do té doby má poskytovatel dotace „*široký prostor pro uvážení, komu, za jakých podmínek a zda vůbec dotaci poskytne*“ (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS z 30. 9. 2015, č. j. 9 Ads 83/2014 - 46, č. 3324/2016 Sb. NSS). Jak soud podrobněji rozebírá níže, následný soudní přezkum takového rozhodnutí se v souladu s § 78 odst. 1 s. ř. s. omezuje na posouzení toho, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení, či zda je nezneužil, tedy zejména zda je správní uvážení logickým vyústěním řádného vyhodnocení skutkových zjištění a zda byly respektovány požadavky řádného procesu (obdobně citovaný rozsudek rozšířeného senátu). S tím pak úzce souvisí ustálenou judikaturou kladené požadavky na odůvodnění správního rozhodnutí založeného na správním uvážení.
62. Soud má k odůvodnění napadeného rozhodnutí i neustálým změnám pozice žalovaného v průběhu soudního řízení nemalé výhrady, které podrobněji analyzuje dále. Nemohl však přisvědčit tvrzení žalobkyně potud, že napadené rozhodnutí neobsahuje žádné úvahy žalovaného a vůbec nesplňuje požadavky § 68 odst. 3 správního řádu, tedy že není nijak odůvodněno. Napadené rozhodnutí sice obsahuje rozsáhlou pasáž citace Formálního sdělení, na toto sdělení a rovněž Souhrnnou zprávu a Prováděcí rozhodnutí také žalovaný i na dalších místech čteně odkazuje. Z napadeného rozhodnutí (viz s. 10 a 11) však současně vyplývá, že žalovaný tyto podklady přdestřel na podporu svého postupu a že je doprovodil i vlastními úvahami.

63. Žalovaný jednak poukázal na povinnost posoudit způsobilost žalobkyně ve světle § 4c zákona o střetu zájmů, potažmo soulad s právními předpisy EU i členských států obecně (čl. 6 nařízení č. 1303/2013), k čemuž také přistoupil, jak soud rozvádí níže. V rámci toho byl povinen zohlednit i výklad unijních orgánů – závěry Auditů jsou proto nepochybně relevantní. Zároveň soud z odůvodnění napadeného rozhodnutí dovozuje i obavu žalovaného z poskytnutí dotace nezpůsobilému příjemci, a tedy navazující hrozbu krácení finančních prostředků Komisi. Žalovaný totiž na s. 10 svého rozhodnutí odkázal na čl. 85 nařízení č. 1303/2013, s tím, že finanční opravy podle tohoto ustanovení by měly negativní důsledky pro české veřejné rozpočty. Žalovaný též poukázal i na povinnost dbát o soulad svého postupu s veřejným zájmem, kterým je i udržování stability veřejných rozpočtů. Uvedl rovněž, že vzhledem k závěrům Auditů by prostředky vyplacené žalobkyni byly Komisí považovány za neoprávněné a byly tak vyloučeny z financování v rámci EZFRV (s. 11).
64. Z uvedeného vyplývá, že rozsáhlá citace Formálního sdělení, resp. Souhrnné zprávy byla dána snahou žalovaného promítnout postoj Komise do své rozhodovací praxe, resp. předejít finančním opravám, ke kterým Komise v minulosti již přistoupila (viz Prováděcí rozhodnutí). Není přitom pochybením, pokud správní orgán (obdobně jako soud) převeze do svého odůvodnění závěry jiného orgánu, pokud se s nimi ztotožňuje, popřípadě je považuje z jiného důvodu pro své rozhodnutí za relevantní. Zdejší soud opakovaně jak v případě dotací MPO, tak žalovaného na podkladě nečinnostních žalob aproboval, že pro národní orgány je vysoce relevantní, jakým způsobem vykládají relevantní právní předpisy unijní orgány (srov. rozsudky 18 A 6/2020 či ze dne 24. 10. 2022, č. j. 18 A 27/2022 - 58).
65. Soud tedy na tomto místě činí dílčí závěr, že napadené rozhodnutí odůvodnění i vlastní závěry žalovaného obsahuje, přičemž ani rozsáhlé citace závěrů jiných orgánů bez dalšího vadu, pro kterou by musel napadené rozhodnutí zrušit.
66. Soud ovšem nemohl přehlédnout (a podání stran v průběhu soudního řízení jej v tom jen utvrdila; srov. zejména body 27, 48 a 51 tohoto rozsudku), že odůvodnění napadeného rozhodnutí neposkytuje dostatečně jasnou odpověď na otázku, o jaký důvod žalovaný ukončení administrace ve skutečnosti opřel – zda existenci střetu zájmů sám konstatoval, nebo jeho přístup vychází (jen) z obavy z dalšího postupu Komise, či zda rozhodnutí žalovaného stojí na obou těchto důvodech. Jak je zřejmé z narativní části rozsudku, žalovaný ostatně i v průběhu soudního řízení jednou akcentoval existenci střetu zájmů, podruhé obavu, že by Komise prostředky z unijních fondů neproplatila. Sám přitom význam principu prevence coby základ svého rozhodnutí zejména při ústním jednání marginalizoval.
67. Určení, co bylo v napadeném rozhodnutí označeno za důvod ukončení administrace, resp. zda a do jaké míry byla obava z postupu Komise, resp. z krácení (neproplacení) dotačních prostředků, důvodem vydání napadeného rozhodnutí, byla přitom klíčovou i vzhledem k pozdějším závěrům NSS ve vztahu k dotacím poskytovaným MPO. Bylo tomu především z pohledu nároků kladených na vypořádání se s námitkami zpochybňujícími závěr o nezpůsobilosti žalobkyně coby žadatele v rámci daného dotačního programu, ale obecněji z pohledu přenositelnosti již NSS vyslovených závěrů na tuto věc.

68. Soud přitom dospěl z důvodů rozvedených vzápětí k závěru, že žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí ještě akceptovatelným způsobem postavil ukončení administrace na obou důvodech – jednak své rozhodnutí na rozdíl od případů řešených poukazovanými recentními rozsudky NSS opřel o posouzení způsobilosti žalobkyně coby žadatelky v rámci daného dotačního programu, když posuzoval střet zájmů podle § 4c zákona o střetu zájmů; resp. v tomto ohledu závěry Komise konstatující střet zájmů zcela převzal (viz body 62 – 65 tohoto rozsudku). Současně však nelze legitimně tvrdit, že napadené rozhodnutí nebylo přinejmenším zčásti postaveno rovněž na obavě z postupu Komise, resp. z obavy, že Komise při hodnocení způsobilosti žalobkyně dospěje k závěru o porušení pravidel vyplývajících z právního řádu ČR a práva EU a neproplatí České republice dotační prostředky, jako tomu bylo v případě jiné společnosti z koncernu, jak soud rozvádí posléze (viz body 66 a násl. tohoto rozsudku).
69. Soud tak předně musí souhlasit se žalobkyní, že žalovaný poukázal na svou povinnost posoudit střet zájmů a jednoznačně uzavřel, že *při poskytnutí dotace Žadateli na základě podané Žádosti o dotaci by došlo v důsledku existence střetu zájmů ve smyslu ust. § 4c zákona o střetu zájmů k poskytnutí dotace v přímém rozporu s platnými a účinnými právními předpisy dle čl. 6 Nařízení č. 1303/2013*. Jinými slovy tak existenci střetu zájmů sám konstatoval (byť na podkladě závěrů Auditů). Tomu ostatně odpovídá i skutečnost, že v průběhu administrace provedl kontrolu, jejímž deklarovaným cílem bylo ověřit způsobilost žalobkyně jako příjemce dotace (srov. sdělení žalovaného z 15. 11. 2022 obsažené ve správním spise). Rovněž v soudním řízení, konkrétně duplice z 13. 9. 2023 a při ústním jednání, žalovaný uvedl, že argumentace hrozbou neproplacení dotace byla jen podpůrná; základem jeho rozhodnutí byly závěry Komise o existenci střetu zájmů. V odůvodnění napadeného rozhodnutí se současně, na rozdíl od rozhodnutí MPO, explicitně neobjevuje pojem *prevence*, *riziko* či *správní uvážení*. Nelze tak zpochybňovat, že (jak žalovaný potvrdil v průběhu soudního řízení) nebylo postaveno (též) na závěru o střetu zájmů. V tomto se tedy nyní skutkový základ posuzovaného případ odlišuje od skutkového stavu ve věcech, v nichž nedávno rozhodoval NSS, kde otázka způsobilosti žadatelů, resp. střetu zájmu Ing. B., nebyla (jak NSS uzavřel) rozhodovacím důvodem.
70. Pokud by žalovaný ustal jen na tomto rozhodovacím důvodu, byl by zajisté povinen vypořádat (přinejmenším reflektovat) námitky žalobkyně brojící proti použitelnosti či věcné správnosti závěrů Auditů (ostatně i podle NSS k tomu nebylo MPO povinno v jím posuzovaných věcech právě a jen proto, že jeho rozhodnutí stála v rámci přípustných mezí správního uvážení na principu prevence). Žalobkyně v tomto ohledu argumentovala již v námitkách proti protokolu o kontrole z 4. 12. 2022, později ve vyjádření k podkladům rozhodnutí z 30. 1. 2023, doručených téhož dne (tj. dříve, než bylo napadené rozhodnutí, byť datované 27. 1. 2023, předáno k vypravení – podepsáno bylo totiž až dne 31. 1. 2023). Žalovaný její argumentaci adresně nevypořádal ani ve vyřízení námitek z 28. 12. 2022, ani v napadeném rozhodnutí, v němž bez dalšího pouze přestřel závěry Komise a blíže se nezabýval jejich správností či použitelností a již vůbec ne existencí střetů zájmů jako takovou. Pouze vágně hovořil o nutnosti závěry unijních orgánů zohlednit. Soud přitom v žádném případě nezpochybňuje vysokou relevanci zjištění unijních orgánů – členské státy jsou jistě povinny při administraci operačních programů postupovat v souladu se zněním, ale i smyslem unijních předpisů, vč. toho, jak jsou unijními orgány vykládány. V obecné rovině proto soud nevnímá jako vadu, pokud ze závěrů unijních orgánů žalovaný vychází (rozsudek zdejšího soudu 18 A 27/2022, body 39 a 40). Neznamená to ovšem, že závěry Komise jsou nezpochybnitelné či snad bez dalšího přímo závazné pro

nekonečnou paletu nejrozumnějších případů společností z koncernu Agrofert, ať jsou ty případy původnímu „podvozku“ Komise skutkově podobné, nebo ne.

71. Žalovaný v napadeném rozhodnutí citoval hned několik ustanovení nařízení č. 1303/2013 a finančního nařízení (viz část II. odůvodnění rozsudku), z nich ovšem formální závaznost závěrů Auditů pro orgány členského státu nutně nevyplývá (žalovaný ostatně sám jejich závaznost ve vyjádření z 19. 6. 2024 popřel). Žalovaný v napadeném rozhodnutí ani výslovně netvrdil, že by byl závěry Komise, potažmo Prováděcím rozhodnutím formálně vázán (automaticky povinován administraci všech ostatních žádostí ukončit); v tomto směru vznášel určité argumenty až v duplice, zvláště s odkazem na čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie (který mj. stanoví, že *Rozhodnutí je závazné v celém rozsahu. Pokud jsou v něm uvedeni ti, jimž je určeno, je závazné pouze pro ně*) a čl. 291 odst. 2 této smlouvy, upravujícího vydávání prováděcích aktů Komisí. Pokud se snad žalovaný domnívá, že je závěry Prováděcího rozhodnutí bez dalšího vázán, měl tyto úvahy rozvést především v odůvodnění svého rozhodnutí a alespoň takto se s námitkami žalobkyně vypořádat. Měl tak učinit tím spíše v situaci, když se podle všeho kloní k tomu, že se § 4c zákona o střetu zájmů na zemědělské dotace vůbec nepoužije (s. 10 vyjádření k žalobě) a zejména když se daný akt týkal jiné společnosti a především jiné skutkové situace, pokud jde o Ing. B. v pozici předsedy vlády; srovnatelnost obou věcí tak byla přinejmenším sporná.
72. V této části lze proto napadené rozhodnutí označit za nepřezkoumatelné – žalovaný se nemůže na jedné straně opírat o existenci střetu zájmů konstatovanou Komisí (a sám tvrdit, že by došlo k porušení § 4c zákona o střetu zájmů, potažmo čl. 6 nařízení 1303/2013) a na straně druhé nijak nereagovat na odpovídající námitky žalobkyně. Pokud se snad zcela ztotožnil se závěry Komise, vč. aplikovatelnosti § 4c zákona o střetu zájmů apod., měl přinejmenším k argumentaci žalobkyně na již vyslovené závěry odkázat. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí ovšem nelze spolehlivě rozeznat, že by se žalovaný se závěry Komise ztotožnil, z jeho následného postoje v soudním řízení lze spíše dovozovat, že si závěry Komise ve skutečnosti neosvojil: má poněkud rozporuplně za to, že je musí zohlednit, nutně s nimi však nesouhlasí. Za vypořádání žalobních námitek tak nelze považovat ani citaci Formálního sdělení. Identifikované vady napadeného rozhodnutí však soud při vědomí závěrů vyslovených v recentních rozsudcích NSS nesměly bez dalšího vést k jeho zrušení. Pokud by totiž bylo napadené rozhodnutí opřeno i o další rozhodovací důvod a bylo by v rámci přípustných mezí správního uvážení postaveno na principu prevence, mohlo by napadené rozhodnutí (ve světle závěrů NSS) při dodržení požadavků kladených ustálenou rozhodovací praxí na provedení a zachycení správní diskrece obstát.
73. Jak přitom soud naznačil výše, ač by poněkud matoucí obrana žalovaného v průběhu soudního řízení mohla vyústit v jiný závěr, napadené rozhodnutí bylo přinejmenším zčásti postaveno rovněž na obavě z postupu Komise o krácení, resp. neproplacení dotačních prostředků. Na způsob, jakým žalovaný pracoval se závěry Komise, totiž lze nahlížet ještě jinou optikou, tedy právě tak, že žalovaný z postoje Komise dovozoval obavu (či velkou pravděpodobnost), že finanční prostředky vyplacené žalobkyni nebudou posléze proplaceny z unijních fondů (Komise bude postupovat analogicky k věci SCHROM FARMS a prostředky označí za nezpůsobilé k financování z EZFRV). Ač jej sám žalovaný v průběhu soudního řízení oslabuje, fakticky jde o další důvod zamítnutí žádosti: žalovaný se přitom výslovně opírá i o povinnost dbát o veřejný zájem, konkrétně i o zájem

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

na ochraně veřejných rozpočtů, výslovně poukazuje i na nebezpečí vyloučení dotace z financování z EZFRV. Žalovaný nezmínil princip prevence, z kontextu napadeného rozhodnutí je však zřejmé, že ukončení administrace opírá nejen o existenci střetu zájmů jako takovou, ale vůbec o předpoklad neproplacení žalobkyni přiznaných finančních prostředků (že by Komise postupovala obdobně jako v případě SCHROM FARMS). Přes jistou argumentační neobratnost a strohost lze proto připustit, že napadené rozhodnutí je fakticky vystavěno i na tomto důvodu [v této souvislosti soud připomíná, že NSS považoval obavu z neproplacení finančních prostředků Komisí, resp. tam neexistenci zdroje financování, za samostatný důvod nepřiznání dotace (např. rozsudek ze dne 27. 9. 2023, č. j. 10 Afs 9/2023 - 75, bod 17)].

74. Potom by napadené rozhodnutí mohlo v soudním přezkumu stále obstát, obstála-li by argumentace založená na obavě či předpokladu neproplacení finančních prostředků (ochraně veřejného zájmu). Byla by to obdobná situace jako v případech již řešených NSS v rozhodnutích citovaných v bodě 49 tohoto rozsudku. Byť byly ve věcech, kterými se zabýval NSS, poskytnuty dotace společností koncernu AGROFERT podle zákona o rozpočtových pravidlech, nikoli podle zákona o SZIF, z hlediska rozhodovacího důvodu, opřené o volnou správní úvahu, by se s ohledem na nenárokovost dotace jednalo o podobnou situaci.
75. Předestřenou optikou by pak nemohly být důvodné ani žalobní body **ad b), c) a e)**. Pokud by totiž popsany důvod napadeného rozhodnutí, tj. ochrana veřejného rozpočtu z důvodu reálného rizika neproplacení poskytnutých prostředků z EZFRV, obstál, jakékoliv hodnocení důkazních prostředků, výklad právních předpisů ze strany žalovaného, stejně jako vypořádání námitek nad rámec či v rozporu se závěry Komise by nemohly na závěrech žalovaného nic změnit. Na uvedeném by nic neměnila ani skutečnost, že žalobkyně a ani společnost AGROFERT nebyly účastníky auditu (viz i rozsudek NSS 6 Afs 71/2023, bod 39). Pouze pro úplnost soud dodává, že součástí žalovaným předloženého správního spisu je mj. Formální sdělení, Závěrečná zpráva i Souhrnná zpráva a Prováděcí rozhodnutí, tedy veškeré podklady, které byly podkladem napadeného rozhodnutí. S těmito podklady měla žalobkyně možnost se seznámit a případně se k nim vyjádřit. To, že ve správním spise nejsou založeny statuty svěřeneckých fondů, případně další podklady, ze kterých vycházela Komise, nemůže založit nezákonnost napadeného rozhodnutí, tyto podklady by totiž nemohly nic změnit na důvodu vydání napadeného rozhodnutí, kdy se žalovaný závěry Komise sám nijak nezabýval; toliko je převzal (těž) jako zdroj svých obav o neproplacení dotace v této věci. Výše předestřenou optikou by napadené rozhodnutí netrpělo ani deficitem ve vztahu k ne úplně pochopitelným úvahám žalovaného ve vyjádření k žalobě, týkajícím se (ne)použitelnosti § 4c zákona o střetu zájmů v tomto řízení. Soud doplňuje, že neshledal důvod k předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru EU, v rovině, v jaké byla žalovaným nastíněna, se ostatně předmětu řízení ani nedotýkala. Proto tento procesní návrh prvním výrokem tohoto rozsudku zamítl.
76. Konstrukce žalovaného postavená nejen na hodnocení střetu zájmů (převzetí závěrů Komise), ale též na obavě či přesvědčení, že dotace nebude proplacena (že Komise bude postupovat obdobně jako ve věci SCHROM FARMS), nutně ovlivnila i relevanci námitek stran věcné nesprávnosti závěrů Auditů, které se tak mívají rozhodovacím důvodům, jak je zdejší soud identifikoval (veřejný zájem na ochraně rozpočtu). Vycházel-li žalovaný i z existence rizika, že dotace nebude proplacena, musel vzít závěry Komise vyslovené ve

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

Formálním sdělení a Souhrnné zprávě v potaz bez dalšího (jeho vlastní posouzení by na jeho závěru nemohlo nic změnit). V této souvislosti soud zdůrazňuje, že připomínky, které byly ze strany ČR vůči závěrům orgánů Komise vzneseny a které mj. napadaly použití § 4c zákona o střetu zájmů obdobným způsobem, jak je to činěno v podané žalobě, nebyly shledány orgány Komise důvodnými (viz i Formální sdělení). Soud ostatně považuje za zcela přirozené, že se postoj žalovaného v průběhu řízení o žádosti vyvíjel. Ze samotného odůvodnění napadeného rozhodnutí ostatně nevyplývá, že by je jakkoliv zpochybňoval, případně s nimi polemizoval.

77. S ohledem na vše výše řečené se tak (i s přihlédnutím k závěrům NSS) jádro posouzení celé věci a důvodnosti žaloby koncentruje do posouzení otázky, zda ob stojí fakticky druhý rozhodovací důvod napadeného rozhodnutí. Jinak řečeno, zda optikou relevantních subnámitk vznesených žalobkyní pod žalobním bodem a) a d) ob stojí způsob, jakým žalovaný vystavěl, podložil a odůvodnil své závěry o obavě z postupu Komise, a zda při tom postupoval v rámci přípustných mezí správního uvážení a za dodržení požadavků kladených ustálenou rozhodovací praxí na provedení a zachycení správní diskrece.
78. K subnámitkám zpochybňujícím přezkoumatelnost odůvodnění stran tohoto rozhodovacího důvodu přitom soud předesílá, že žalobkyni nelze v souladu s dříve uvedeným přisvědčit potud, že by tento rozhodovací důvod nebyl v odůvodnění Napadeného rozhodnutí vůbec zachycen. Jak soud vyložil v bodě 68 tohoto rozsudku, žalovaný poukázal na obavu, že v důsledku závěrů Komise je ohroženo proplacení finančních prostředků z unijních fondů.
79. Soud přitom nezpochybňuje, že pokud Komise dospěla v (podle žalovaného) skutkově obdobném případě k závěru o existenci střetu zájmů a v návaznosti na to přistoupila k finanční korekci, lze pochopit, že chtěl žalovaný tento závěr zohlednit. Jak zdejší soud konstatoval již v rozsudku ze dne 8. 3. 2023, č. j. 9 A 128/2021 - 155, týkajícím se dotací MPO, akcent na opatrnost a prevenci při poskytování finančních prostředků ze státního, respektive veřejného rozpočtu nelze bez dalšího považovat za vybočení z mezí správního uvážení, natož za jeho zneužití. Oporu pro takový postup představuje i kapitola 4 písm. nn) první věty obecné části Pravidel, dle které v případě probíhajícího auditu/kontroly, kdy je příslušnými orgány EU či ČR (např. Komise) učiněno zjištění, které vyjadřuje pochybnost o plnění podmínek poskytnutí dotace, je žalovaný oprávněn učinit nezbytné administrativní kroky k ochraně finančních zájmů, vč. pozastavení administrace žádosti.
80. Jinou otázkou však v souladu s dříve uvedeným je, zda žalovaný při formulaci svých rozhodovacích důvodů dostal všem s tím spojeným požadavkům. Soud přitom z dále rozvedených důvodů dospěl k závěru, že (převážně implicitní) úvaha žalovaného založená na tom, že nic nenasvědčuje tomu, že by Komise při stejných skutkových okolnostech své stanovisko jakkoliv změnila a že pro takovou změnu nedává Formální sdělení, Souhrnná zpráva a rovněž ani Prováděcí rozhodnutí žádný prostor, vybočila na daném skutkovém půdorysu z přípustných mezí správního uvážení, a že žalovaný byl přinejmenším povinen vypořádat se s konkrétními námitkami, jimiž žalobkyně pod žalobním bodem d) přenositelnost závěrů Komise na změněný skutkový stav zpochybňovala. Proto soud musel přistoupit ke zrušení napadeného rozhodnutí.
81. Konstrukce žalovaného, opřená o dosavadní postup Komise a obavu z následků pro veřejné rozpočty v situaci, kdyby její závěry nerespektoval, mohla totiž obstát jen tehdy, rozhodoval-li by skutečně v obdobné situaci (za obdobného skutkového stavu) jako

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

Komise; popřípadě, pokud by zdůvodnil, proč závěry vyslovené na jiném skutkovém půdorysu považuje za potřebné reflektovat i v nynější věci. Tím spíše pak tomu bylo v případě, pokud podklady, o něž žalovaný své rozhodnutí opřel, ve vztahu ke změněné skutkové situaci obavy stran krácení dotačních prostředků nepotvrzovaly.

82. V této souvislosti [žalobní bod **ad d)**] totiž žalobkyně konkrétně namítala, že žalovaný vycházel ze skutkového stavu, který v době vydání napadeného rozhodnutí netrval. Závěry Komise vyjádřené ve Formálním sdělení byly podmíněny tím, že Ing. B. byl předsedou vlády ČR, a tedy veřejným funkcionářem dle § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů. K okamžiku vydání napadeného rozhodnutí však již Ing. A. B. předsedou vlády více než rok nebyl. Podle ustálené rozhodovací praxe (např. rozsudek NSS z 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011 - 79) se skutkový a právní stav posuzuje k okamžiku vydání rozhodnutí. Z § 4c zákona o střetu zájmů dle ní plyne, že zákaz se vztahuje k okamžiku poskytnutí dotace, tj. vydání rozhodnutí o jejím poskytnutí. Žalovaný však podmínky § 4c zákona o střetu zájmů posuzoval k okamžiku podání žádosti, čímž popřel nejen gramatický výklad tohoto ustanovení ale i jeho smysl a účel. Skutečnost, že „poskytnutí dotace“ označuje okamžik vydání rozhodnutí nebo uzavření dohody o poskytnutí dotace, je ustálená jak v praxi správních soudů, tak Tribunálu EU (rozhodnutí T 109/01, *Fleuren Compost BV v. Komise*).
83. Žalovaný nadto dle žalobkyně závěry Auditů špatně interpretoval; Komise ve Formálním sdělení uvádí, že v dotacích, které byly společnosti AGROFERT poskytnuty od 25. 5. 2017 do 5. 12. 2017, kdy Ing. B. nebyl členem vlády, Komise neshledala žádnou nesrovnalost, a to bez ohledu na to, zda byl členem vlády v době, kdy bylo o dotaci žádáno. Závěry Auditů vyjádřené ve Formálním sdělení nelze nyní aplikovat ani analogicky odkazem na žádost společnosti SCHROM FARMS, jelikož o žádosti společnosti SCHROM FARMS bylo žalovaným rozhodováno v době, kdy Ing. B. vykonával funkci předsedy vlády ČR. Poskytnutí dotace dle žalobkyně nijak nebránilo ani znění kapitoly 4 písm. k) obecné části A Pravidel. Před vydáním napadeného rozhodnutí nemohla být žádost v rozporu s § 4c zákona o střetu zájmů, neboť zákaz poskytnutí dotace upravený tímto ustanovením se vztahuje právě až k momentu vydání rozhodnutí o žádosti o dotaci.
84. Žalovaný naproti tomu poukazoval na závěry Komise, jež podle něj jasně indikují, že rozhodným okamžikem je podání žádosti po 1. 9. 2017, přičemž dotace poskytnuté na podkladě takových žádostí by Komise neproplatila.
85. Soud předně zdůrazňuje, že žalobkyně změnu skutkového stavu (Ing. B. přestal být předsedou vlády) namítala již v námitkách k protokolu o kontrole, stejně jako ve vyjádření k podkladům rozhodnutí. Poukazovala na to, že rozhodným je skutkový a právní stav v době poskytnutí dotace a argumentovala i proti tomu, že by byl případ SCHROM FRAMS z tohoto důvodu analogickým. Žalovaný přitom v odůvodnění napadeného rozhodnutí na tuto skutečnost nijak výslovně nereagoval. Bez jasné návaznosti na tuto otázku pouze odkázal na to, že v projednávaném případě by došlo k porušení kapitoly 4 písm. k) obecné části A Pravidel, přičemž příslušné ustanovení toliko citoval. Z citace uvedeného ustanovení vyplývá, že projekt musí být v souladu s příslušnou právní úpravou od okamžiku podání žádosti. Z argumentace předestřené v podáních soudu lze usoudit, že z citovaného požadavku žalovaný dovozuje, že pokud žalobkyně podala žádost v době, kdy Ing. B. byl předsedou vlády, konkrétně dne 31. 7. 2020, žádost podmínky Pravidel nesplňovala – žádost neodpovídala právní úpravě (nebyla dodržena podmínka způsobilého žadatele).

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

86. Soud přitom nepopírá, že vidí dobré důvody, aby se posouzení způsobilosti žadatele z pohledu § 4c zákona o střetu zájmů vztahovalo nikoli jen na okamžik rozhodnutí o žádosti, ale na celou dobu od jejího podání (Ing. B. byl ke dni podání žádosti předsedou vlády a do určité se tak podílel na plnění rozpočtu EU v ČR). V této souvislosti lze odkázat i na části Formálního sdělení, respektive Souhrnné zprávy zabývající se možnostmi vlády odvolat státního zaměstnance atd. Soud poukazuje i na svůj rozsudek 18 A 27/2022, bod 42, v němž nevyloučil relevanci závěrů Auditů ani pro případy, kdy již Ing. B. není předsedou vlády. Podrobněji se již ovšem touto otázkou a souvisejícími námitkami žalobkyně, jimž rovněž nelze upřít *ratio*, nezabýval, jelikož tyto úvahy měl nejprve učinit žalovaný. Ten měl tedy buďto sám zkoumat existenci střetu zájmů, nebo logicky zdůvodnit, že by k aplikaci Pravidel s ohledem na své dřívější závěry nutně či s rozumnou mírou pravděpodobnosti přistoupila Komise (a tudíž žalobkyni dotaci raději nepřizná).
87. Nemohl jinými slovy dovozovat nedodržení podmínek dotace (rozpor s právními předpisy) v situaci, kdy se i) existencí střetu zájmů sám věcně nezabýval, nevypořádal se s otázkami vznesenými v této souvislosti žalobkyní a přezkoumatelně nezdůvodnil, zda Ing. B., byť jen v době podání žádosti v této věci, ve střetu zájmů byl či nikoli. Vzhledem k povaze dotace mohl žalovaný jistě zohlednit i ii) obavu o neproplacení poskytnutých prostředků Komisí. Ani tehdy se ovšem nemohl v kontextu námitek uplatněných žalobkyní opakovaně již před vydáním napadeného rozhodnutí vyhnout posouzení, zda jej závěry Auditů k takovému závěru skutečně opravňují. Taková úvaha, byť činěna v rovině správního uvážení, totiž nemůže být zcela svévolná či nepodložená [ani kapitola 4 písm. nn) obecné části Pravidel přitom fakticky neříká nic jiného, než že je na uvážení žalovaného, zda administraci žádosti v případě zjištěných pochybností ukončí]. Právě naopak, předpokladem soudního přezkumu volné správní úvahy je kromě jiného především řádné odůvodnění, neboť právě v něm se taková úvaha zhmotňuje.
88. Již J. Hoetzel uváděl, že předpokladem soudního přezkumu je uvedení skutkové podstaty (právní normy, resp. právního důvodu) a všechny úvahy, které jej vedly k rozhodnutí (Hoetzel, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 322). Rovněž z citovaného rozsudku rozšířeného senátu NSS 9 Ads 83/2014 vyplývá, že prostor pro uvážení správního orgánu má vždy své limity. Rozhodnutí musí být řádně odůvodněno, vždy je nutné zohlednit konkrétní okolnosti daného případu. Součástí soudního přezkumu je totiž i posouzení, zda správní uvážení je logickým vyústěním řádného hodnocení skutkových zjištění. Z rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, č. 906/2006 Sb. NSS, vyplývá, že správní orgán musí uvést, jaká kritéria v rámci své úvahy použil, jaké důkazní prostředky si opatřil, jaké důkazy provedl a jak je hodnotil, a k jakým skutkovým a právním závěrům dospěl.
89. Ustálená rozhodovací praxe správních soudů tedy podmiňuje realizaci volné správní úvahy řádným zjištěním skutkového stavu a náležitým odůvodněním skutkových i právních úvah správního orgánu – lapidárně řečeno, kvalitu výstupu (volné úvahy) předurčují kvalitní vstupy a logické a konsekventní úvahy při jejich hodnocení. Volná správní úvaha nemůže obstát v situaci, kdy se soud může jen domnívat, proč správní orgán k tomu či onomu závěru dospěl. Z nedávné doby lze poukázat např. na již citovaný rozsudek NSS sp. zn. 8 Afs 258/2022, v němž NSS v dotační věci (tedy v oblasti volné úvahy správního orgánu) kladl, byť v jiné souvislosti, na odůvodnění správního rozhodnutí přísné

požadavky a zdůraznil, že soud nemůže nahradit či podstatně doplnit odůvodnění přezkoumávaného rozhodnutí vlastními úvahami.

90. Odůvodnění napadeného rozhodnutí přitom nejenže neposkytuje jasnou oporu pro přesvědčení žalovaného o krácení prostředků i v případě, kdy Ing. B. není předsedou vlády, ale ani z podkladů, o něž své závěry opřel, se takový závěr jasně nepodává. Podklady Auditů, jejichž automatické a paušální převzetí fakticky tvořilo základ předmětného rozhodovacího důvodu, naopak na řadě míst nasvědčují spíše opačnému závěru či přinejmenším vyvolávají relevantní pochybnosti o tom, zda by Komise na svém závěru o nezpůsobilosti žadatele setrvala. Z pohledu soudu jak z Formálního sdělení, tak Závěrečné (konečné stanovisko č. j. UMB/2019/003/CZ/FILLT) i Souhrnné zprávy vyplývá, že Komise poměrně konzistentně pracuje s předpokladem, že nezpůsobilými by byly výdaje spojené s projekty (žádostmi), které byly *schváleny během období, kdy existoval střet zájmů*. Soud zde poukazuje na s. 6 Závěrečné zprávy, resp. s. 58 Souhrnné zprávy. K odkazu žalovaného na s. 5 Závěrečné zprávy, resp. s. 22 (obdobně i 33, pozn. soudu) Souhrnné zprávy, kde se uvádí, že *zákaz stanovený v § 4c zákona o střetu zájmů se tedy v plném rozsahu vztahuje na veškeré žádosti o dotace podané dne 1. září 2017 nebo po něm. [...] Útvary Komise rovněž zanalyzovaly seznam žádostí od společností ze skupiny AGROFERT, které dosud nejsou schváleny nebo již schváleny jsou, ale SZIF [tj. Žalovaný] je zatím neproplatil. Útvary Komise konstatovaly, že 37 projektů s žádostí podanou po 1. září 2017 [vč. Projektů] by muselo podléhat zákazu stanovenému v § 4c zákona o střetu zájmů, a muselo by tudíž být z financování v rámci EZFRV vyloučeno*, uvádí soud následující. Jakkoli byly obě zprávy vyhotoveny v době, kdy již Ing. B. nebyl předsedou vlády, z celkového kontextu je zřejmé, že jde o shrnutí (zopakování) předchozích závěrů Komise (z předchozích fází Auditů, např. z Formálního sdělení). Nelze z toho automaticky dovozovat, že by Komise do budoucna konstatovala nezpůsobilost všech „běžících“ projektů. K pochybnostem ohledně výkladu § 4c zákona o střetu zájmů přispívají i dvě rozhodnutí MPO, jež soud provedl k důkazu. Jakkoli se týkala jiného dotačního programu (tedy i dotační pravidla mohla být jiná) a byť byla činěna dle jiné právní úpravy (rozpočtových pravidel), vzhledem k poskytnutí dotace je zřejmé, že MPO nepovažovalo z pohledu citovaného ustanovení dotační žádosti nadále za problematické; ty přitom byly podány 24. 4. 2018, resp. 20. 6. 2020, tedy v době, kdy byl Ing. B. předsedou vlády.
91. Nejistotě o budoucím postoji Komise nasvědčuje i žalobkyní před vydáním napadeného rozhodnutí opakovaně akcentovaná námitka, že Komise neshledala žádnou nesrovnalost v dotacích, které byly společností ze skupiny AGROFERT poskytnuty v období od 25. 5. 2017 do 5. 12. 2017, kdy Ing. B. nebyl členem vlády (viz i s. 8 napadeného rozhodnutí a s. 28 a 29 Formálního sdělení). Ještě konkrétněji se k tomu na s. 68 a 69 Formálního sdělení s odkazem na dodatek obsahující původní závěry auditního šetření uvádí, že *útvary Komise berou na vědomí, že A. B. nebyl od 25. května 2017 do 5. prosince 2017 veřejným funkcionářem ve smyslu § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů [...] Útvary Komise rovněž souhlasí s tím, že musí být ke dni vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace posouzeno, zda nejsou naplněny podmínky § 4c zákona o střetu zájmů zakazující za stanovených podmínek poskytnout dotaci. Vzhledem k tomu mají útvary Komise za to, že se § 4c českého zákona o střetu zájmů nevztahuje na žádné projekty skupiny AGROFERT, pro něž bylo vydáno rozhodnutí o poskytnutí dotace v období od 25. května 2017 do 5. prosince 2017*.
92. Opíral-li se tedy žalovaný o citované podklady, nepochybně se měl s těmito rozpory vypořádat a přezkoumatelně zdůvodnit, proč se i přes jejich výše citované pasáže domnívá,

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

že by Komise i v tomto případě dotaci neproplatila. To tím spíše, pokud předmětnou změnu skutkového stavu žalobkyně namítala. Nelze přitom vyloučit, že žalovaný nakonec dospěje ke stejnému závěru – soud jinými slovy nezpochybňuje možnost žalovaného dotaci nepřiznat, zohlednit závěry Komise či jiná zjištění, musí tomu ovšem být na základě komplexního posouzení této otázky, z něhož se bude logicky podávat, že obavy či přesvědčení žalovaného o krácení dotačních prostředků jsou dostatečně podloženy.

93. Pouhý odkaz na kapitolu 4 písm. k) obecné části A Pravidel soud v tomto ohledu považuje za zcela nedostatečný. Pakliže ze závěrů Komise *jednoznačně* nevyplývá více než to, že projekty nesmí být schváleny v době, kdy existoval střet zájmů, nelze úvahy žalovaného o krácení finančních prostředků prozatím označit za racionální a logické vyústění učiněných skutkových zjištění (*a contrario* rozsudek NSS 6 Afs 71/2023, bod 36) a takovou správní úvahu soud prozatím nemůže akceptovat. Soud dodává, že Komise posuzovala projekty téhož dotačního programu a přitom ani náznakem nikdy výslovně netvrdila, že by § 4c musel být dodržen po celou dobu administrace žádosti. S těmito rozpory, zvláště, pokud byly žalobkyní namítány, se měl žalovaný přinejmenším zevrubně vypořádat a přezkoumatelně vysvětlit, proč může být případné porušení příslušné části Pravidel z pohledu dosavadních závěrů Komise reálným důvodem neproplacení dotace. Akceptoval-li by soud postoj žalovaného bez dalšího, stal by se soudním přezkum ryze iluzorním (a prostor pro správní úvahu ničím neomezeným a zcela arbitrárním).

VII. Závěr a náklady řízení

94. Soud shrnuje, že žalovaný nemohl ukončit administraci žádosti, aniž svou volnou úvahu přezkoumatelně odůvodnil a především vysvětlil, proč tak činí přesto, že z podkladů, o něž své rozhodnutí opřel, plynuly ve vztahu ke změněné skutkové situaci pochybnosti o pohledu Komise na financovatelnost projektu z dotačních prostředků. Soudu tak nezbylo, než napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) b) s. ř. s. zrušit a věc žalovanému v souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátit k dalšímu řízení. V něm bude žalovaný právním názorem soudu vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Zohlední tak veškeré shora uvedené závěry soudu, tedy:
- jednoznačně vymezí rozhodovací důvod, o nějž své rozhodnutí opírá; zda jím je existence střetu zájmů, závazné závěry Komise, popřípadě obavy či předpoklad vyloučení dotačních prostředků z financování Komisí,
 - v návaznosti na vymezený rozhodovací důvod vypořádá odpovídající námitky žalobkyně a bude-li se opírat o závěry Komise, musí se zabývat tím, zdali jsou s ohledem na změnu skutkového stavu nadále relevantní.
95. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem. V řízení úspěšná žalobkyně má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložila, a proto jí soud přiznal právo na náhradu nákladů řízení spočívající jednak v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč a v odměně za právní zastoupení. Ta spočívá v odměně za 5 úkonů právní služby (§ 11 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů – tj. převzetí zastoupení, písemné podání k soudu (žaloba, replika z 26. 6. 2023 a vyjádření z 28. 5. 2024) a účast na jednání soudu v délce do dvou hodin] v částce 3 100 Kč za jeden úkon, celkem 15 500 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb.] a náhradě hotových výdajů za 5 úkonů v částce 300 Kč za jeden úkon, celkem 1 500 Kč (§ 13 odst. 4 téže vyhlášky). Zástupkyně žalobkyně je

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

plátcem DPH, a proto se odměna dále zvyšuje o hodnotu příslušné sazby (celkem tak činí 20 570 Kč). Žalovaný je tedy povinen zaplatit žalobkyni k rukám její zástupkyně celkem 23 570 Kč.

Poučení:

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

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

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

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

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

Praha 24. června 2024

Mgr. Martin Lachmann v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.