



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové, soudkyně zpravodajky Jiřiny Chmelové a soudce Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **AGRO Jevišovice, a.s.**, sídlem Jevišovice 102, zastoupená JUDr. Sylvií Sobolovou, Ph.D., advokátkou, sídlem Jungmannova 745/24, Praha 1, proti žalovanému: **Státní zemědělský intervenční fond**, sídlem Ve Smečkách 801/33, Praha 1, zastoupený JUDr. Jaromírem Císařem, Ph.D., advokátem, sídlem Hvězdova 1716/2b, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 1. 2023, č. j. SZIF/2023/0107551, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 6. 2024, č. j. 18 A 13/2023-156,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 6. 2024, č. j. 18 A 13/2023-156, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Žalobkyně podala žalovanému dne 3. 8. 2020 žádost o dotaci v rámci Programu rozvoje venkova České republiky na období 2014 až 2020 na projekt s názvem „*Rekonstrukce VKS*“. Posouzení žádosti se řídilo Pravidly, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotace na projekty Programu rozvoje venkova České republiky na období 2014 – 2020 pro desáté kolo příjmu žádostí (dále společně jen „dotační pravidla“). Žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku ukončil administraci žádosti žalobkyně.

[2] Odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaného obsahuje rozsáhlou citaci Formálního sdělení č. j. UMB/2019/003/CZ/RCOL ze dne 23. 2. 2021 (dále jen „formální sdělení“), ve kterém Evropská komise (dále jen „Komise“) formulovala závěry auditu

týkajícího se fungování zavedených řídicích a kontrolních systémů za účelem vyloučení střetu zájmů, zahájeného v lednu roku 2019 v návaznosti na politickou činnost Ing. Andreje Babiše, který se stal dne 29. 1. 2014 místopředsdou vlády a ministrem financí a následně dne 6. 12. 2017 předsdou vlády. Dále žalovaný odkázal na souhrnnou zprávu Generálního ředitelství pro zemědělství a rozvoj venkova projednanou dne 11. 5. 2022. Z uvedených dokumentů dle žalovaného vyplývá, že projekt jiného příjemce dotace (společnosti SCHROM FARMS spol. s r.o., dále jen „SCHROM FARMS“), patřícího – stejně jako žalobkyně – do koncernu AGROFERT, byl považován za nezpůsobilý pro financování z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (dále jen „EZFRV“) z důvodu jeho nesouladu s právem Evropské unie. Z uvedeného důvodu Komise prováděcím rozhodnutím ze dne 8. 6. 2022 rozhodla o vyloučení některých výdajů České republiky z unijního financování (jednalo se právě o výdaje související s projektem SCHROM FARMS). Žalovaný shrnul, že z citovaných pasáží formálního sdělení vyplývá, že Komise v rámci auditu provedla také analýzu dalších žádostí o dotaci podaných společnostmi z koncernu AGROFERT, které žalovaný dosud neschválil. Konstatovala, že žádosti podané po 1. 9. 2017 by rovněž podléhaly zákazu vyplývajícimu z § 4c zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, protože by bylo jejich financování v rámci EZFRV vyloučeno.

[3] Žalovaný zdůraznil, že právní závěry auditu jsou relevantní i pro nyní posuzovanou žádost o dotaci a že byl povinen postupovat tak, aby přijaté řešení bylo v souladu s právními předpisy a současně s veřejným zájmem, za který lze považovat i to, aby z veřejných prostředků nebyly poskytovány dotace, které mohou být důvodem pro následné finanční opravy Komise vůči České republice. To by dle žalovaného mělo negativní důsledky pro české veřejné rozpočty, přičemž udržování rozpočtové stability lze rovněž považovat za veřejný zájem.

[4] Dále žalovaný uvedl, že byl povinen prověřit, zda by poskytnutí dotace nebylo v rozporu s pravidly stanovenými za účelem zabránění střetu zájmů (§ 4c zákona o střetu zájmů), a tedy ověřit, zda lze žalobkyni v tomto ohledu považovat za způsobilého žadatele. Vzhledem k tomu, že ke dni podání žádosti o dotaci byla jediným společníkem žalobkyně (stejně jako společnosti SCHROM FARMS) obchodní společnost AGROFERT, jejímž jediným akcionářem byl až do 7. 2. 2014 Ing. Andrej Babiš, uplatnily se dle žalovaného závěry Komise (vztahující se ke společnosti SCHROM FARMS) v plném rozsahu i na případ žalobkyně (*pozn. soudu: od 3. 2. 2017 byly akcie vloženy do dvou svěřenských fondů, na které má Ing. Andrej Babiš dle právního názoru Komise obsaženém ve formálním sdělení přímý i nepřímý rozhodující vliv*). Podle žalovaného by poskytnutí požadovaných dotací žalobkyni bylo v důsledku existence střetu zájmů dle § 4c zákona o střetu zájmů v přímém rozporu s platnými a účinnými právními předpisy [čl. 6 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. 12. 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (dále jen „nařízení č. 1303/2013“)]. Zároveň by došlo k porušení čl. 4 písm. k) dotačních pravidel, která stanoví, že „projekt musí být v souladu s příslušnou právní úpravou od data podání Žádosti o dotaci do konce lhůty vázanosti projektu na účel“. Žalovaný dospěl k závěru, že finanční prostředky poskytnuté žalobkyni na základě její žádosti by

pokračování

proto Komise považovala za neoprávněné, a došlo by k jejich vyloučení z financování v rámci EZFRV.

[5] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu, které městský soud rozsudkem označeným v záhlaví vyhověl, rozhodnutí žalovaného zrušil pro nepřezkoumatelnost a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[6] Městský soud předeslal, že nynější případ se odlišuje od případů řešených Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 17. 4. 2024, č. j. 6 Afs 71/2023-87, a dalších rozsudků, v nichž byla předmětem soudního přezkumu rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu (dále jen „MPO“), která byla formulována odlišným způsobem než rozhodnutí žalovaného. Žalovaný se oproti MPO zabýval také tím, zda žalobkyně byla způsobilým žadatelem o dotaci. Poukaz na hrozbu neproplacení dotačních prostředků žalovaným byl dle městského soudu v daném případě toliko podpůrný. Navíc všechny případy žalob společností patřících do koncernu AGROFERT směřujících proti vydaným rozhodnutím žalovaného, které byly u městského soudu podány v roce 2023, mají odlišný skutkový základ, než měly případy směřující proti rozhodnutím MPO (tyto věci tvořily tzv. první vlnu případů u městského soudu z roku 2021). Právě na odlišný skutkový základ (odlišný časový aspekt, neboť Ing. Andrej Babiš v době vydání rozhodnutí nebyl již více než rok předsedou vlády) žalobkyně dle městského soudu opakovaně upozorňovala a apelovala na to, aby se žalovaný zabýval i tím, zda jsou vyslovené závěry Komise aktuální i v roce 2023 a zda (resp. do jaké míry) jsou přenositelné na daný skutkový stav.

[7] Městský soud se neztotožnil s právním názorem sedmnáctého senátu téhož soudu, který v souvisejících řízeních sesterských společností žalobkyně shodně formulované žaloby zamítl (rozsudky sp. zn. 17 A 24/2023 a sp. zn. 17 A 25/2023). Dle městského soudu nelze za žalovaného „doplnit“ do vydaného rozhodnutí konkrétní důvody pro ukončení administrace žádosti žalobkyně, které by na novém skutkovém půdorysu již „mohly“ obstát, jak to učinil sedmnáctý senát.

[8] Městský soud v napadeném rozsudku popsal pochybnosti o tom, o jaký důvod žalovaný ukončení administrace ve skutečnosti opřel, tedy zda konstatoval existenci střetu zájmů, zda jeho přístup vychází (jen) z obavy z dalšího postupu Komise, nebo zda rozhodnutí žalovaného stojí na obou těchto důvodech. Dospěl nicméně k závěru, že žalovaný v odůvodnění rozhodnutí ještě akceptovatelným způsobem postavil ukončení administrace na obou uváděných důvodech, a sice na nezpůsobilosti žalobkyně z důvodu střetu zájmů (dále jen „nezpůsobilost žalobkyně“) i na obavě z neproplacení dotačních prostředků Komisí (dále jen „princip prevence“).

[9] Ačkoli závěry žalovaného stran prvního důvodu rozhodnutí (nezpůsobilosti žalobkyně) považoval městský soud za nepřezkoumatelné pro nedostatek odůvodnění, nebyla by dle jeho názoru tato dílčí nepřezkoumatelnost bez dalšího důvodem pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, pokud by obstál druhý důvod, o který se rozhodnutí žalovaného také opírá (princip prevence). Právě vyhodnocení, zda ob stojí tento druhý rozhodovací důvod žalovaného, označil městský soud za jádro celého případu, ve zbytku odůvodnění se proto věnoval jeho posouzení.

[10] Dle městského soudu žalovaný založil své rozhodnutí mj. na principu prevence, a sice na obavě z toho, že Komise by postupovala obdobně jako ve věci SCHROM FARMS,

a tedy by dotační prostředky neproplatila. Jako nedostatečnou však soud v tomto ohledu shledal úvahu žalovaného založenou na tom, že by Komise své stanovisko ani v případě žalobkyně nezměnila a že pro takovou změnu nedává její formální sdělení, souhrnná zpráva ani prováděcí rozhodnutí žádný prostor. Žalovaný byl dle soudu povinen se vypořádat přinejmenším s konkrétními námitkami, jimiž žalobkyně přenositelnost závěrů Komise na změněný skutkový stav zpochybňovala.

[11] Konstrukce žalovaného, opřená o dosavadní postup Komise a obavu z následků pro veřejné rozpočty v situaci, kdy by žalovaný její závěry nerespektoval, mohla dle městského soudu obstát pouze tehdy, rozhodoval-li by žalovaný skutečně v obdobné situaci (za obdobného skutkového stavu) jako Komise; popř. pokud by zdůvodnil, proč závěry vyslovené na jiném skutkovém půdorysu považuje za potřebné reflektovat i v nynější věci. Městský soud k tomu rekapituloval žalobní námitky, že závěry formálního sdělení Komise byly podmíněny tím, že Ing. Andrej Babiš byl předsedou vlády, a tedy veřejným funkcionářem dle § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů. K okamžiku vydání žalobou napadeného rozhodnutí však již Ing. Andrej Babiš předsedou vlády více než rok nebyl.

[12] Městský soud považoval za pochybení, že žalovaný v odůvodnění vydaného rozhodnutí na namítanou změnu skutkového stavu nijak nereagoval, když bez jasné návaznosti na tuto otázku toliko odkázal na porušení čl. 4 písm. k) dotačních pravidel, které v odůvodnění citoval. To městský soud považoval za nedostatečné. Pakliže ze závěrů Komise jednoznačně nevyplývá více než to, že projekty nesmějí být schváleny v době, kdy existoval střet zájmů, nelze dle městského soudu úvahy žalovaného o krácení finančních prostředků prozatím označit za racionální a logické vyústění učiněných skutkových zjištění. Podle městského soudu sice existují 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, podrobněji se však soud touto otázkou a souvisejícími námitkami žalobkyně již nezabýval, neboť tyto úvahy uložil nejprve učinit žalovanému.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[13] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Podle stěžovatele lze nyní posuzovaný projekt žalobkyně zcela ztotožnit s projektem společnosti SCHROM FARMS, který byl předmětem auditu Komise. Ačkoli se prováděcí rozhodnutí Komise ze dne 8. 6. 2022, kterým se z financování vylučují některé výdaje vynaložené členskými státy v rámci Evropského zemědělského záručního fondu a v rámci EZFRV, vztahuje pouze k projektu společnosti SCHROM FARMS, auditoři Komise se zabývali také dalšími žádostmi o dotaci podanými společnostmi z koncernu AGROFERT v rozhodném období, jejichž administrace byla stěžovatelem preventivně pozastavena až do okamžiku ukončení auditního šetření (tento postup se týkal rovněž projektu žalobkyně). Ve vztahu k těmto žádostem Komise v souhrnné zprávě projednané dne 11. 5. 2022 uvedla, že *„ze seznamu žádostí od společností ze skupiny B [rozuměj koncernu AGROFERT], které dosud nebyly schváleny nebo již schváleny byly, ale platební agentura [rozuměj stěžovatel] je do okamžiku dopisu ke smířčímu řízení neproplatila, by 37 projektů s datem podání žádosti po 1. září 2017 podléhalo zákazů stanovenému v § 4c zákona o střetu zájmů, a bylo by tudíž z financování v rámci EZFRV vyloučeno (v případě schválení a proplacení). V době dopisu ke smířčímu řízení obdrželo GŘ AGRI informaci, že sedm z těchto*

pokračování

projektů, které by pro EZFRV znamenaly částku v přibližné výši 4,5 milionu EUR, schváleno bylo a zbývajících třicet projektů schváleno nebylo, přičemž sedmnáct z nich žádný příspěvek z EZFRV nepředpokládalo. GŘ AGRI se domnívá, že veškeré výdaje spojené s projekty schválenými během období, kdy existoval střet zájmů, by byly nezpůsobilé, a tedy vyloučené z financování v rámci EZFRV.“

[14] Stěžovatel namítal, že je jeho povinností zajistit, že konkrétní operace, která zahrnuje celý proces vztahující se k poskytování dotace na uskutečnění konkrétního projektu podporovaného z EZFRV prostřednictvím programu rozvoje venkova, bude v souladu s vnitrostátními i unijními předpisy. Stěžovatel musí rovněž ověřit, že poskytnutá dotace, resp. její část odpovídající podílu spolufinancování Evropskou unií bude ze strany unijních orgánů akceptována a následně refundována. Z tohoto důvodu byly klíčovými podklady, které stěžovatel hodnotil v rámci správního uvážení o žádosti žalobkyně, dokumenty vydané Komisí v rámci auditního šetření. Žalobou napadené rozhodnutí vychází mimo jiné z principu ochrany veřejného zájmu, resp. principu prevence (předcházení nesrovnalostem), a to za účelem zajištění, že vyplacená dotace nebude následně (s ohledem na závěry auditu) předmětem opravy dle čl. 85 nařízení 1303/2013. Stěžovatel dále uvedl, že pokud jde o způsobilost žalobkyně z hlediska právní úpravy střetu zájmů (§ 4c zákona o střetu zájmů), tu sám neposuzoval, v tomto ohledu vycházel ze závěrů auditu Komise, které byl povinen zohlednit.

[15] Stěžovatel tak byl přesvědčen, že v odůvodnění vydaného rozhodnutí se dostatečně vypořádal se změnou skutkového stavu [spočívající v tom, že v okamžiku vydání rozhodnutí již Ing. Andrej Babiš nebyl veřejným funkcionářem ve smyslu § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů], a sice konstatováním, že v případě poskytnutí dotace žalobkyni by došlo k porušení čl. 4 písm. k) dotačních pravidel. Z tohoto ustanovení, které stěžovatel v rozhodnutí citoval, je zřejmé, že projekt musí být v souladu s příslušnou právní úpravou (včetně pravidel týkajících se střetu zájmů), a to již od data podání žádosti o dotaci do konce lhůty vázanosti projektu na účel. Vzhledem k tomu, že žalobkyně podala žádost v době, kdy byl Ing. Andrej Babiš předsedou vlády, byl stěžovatel oprávněn ukončit administraci žádosti, neboť způsobilost žalobkyně z hlediska střetu zájmů netrvala po celé rozhodné období. Stěžovatel rovněž poukázal na čl. 61 odst. 1 nařízení 2018/1046, který tento závěr potvrzuje (k tomu odkázal také na jeho výklad provedený Ústavním soudem v nález ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/17, a dále na výklad provedený městským soudem v rozsudku ze dne 12. 4. 2021, č. j. 18 A 6/2020-224).

[16] Dle stěžovatele je nutno odmítnout právní výklad, dle kterého je posuzování (ne)existence střetu zájmů vázáno k okamžiku vydání správního rozhodnutí. Takový výklad je v přímém rozporu se smyslem a účelem pravidel týkajících se střetu zájmů, jímž je vyloučení všech případných situací střetu zájmů jakékoli osoby podílející se na plnění rozpočtu, a to včetně jeho přípravy. Konkrétně v případě žalobkyně tak nelze připustit (zejména s ohledem na potenciální vliv Ing. Andreje Babiše na obsah, resp. podmínky dotačních pravidel), že by v důsledku pozbytí funkce předsedy vlády došlo po podání žádosti ke „zhojení“ porušení pravidel týkajících se střetu zájmů a znovunabytí způsobilosti žalobkyně k poskytnutí dotace. Uvedená skutková změna proto dle stěžovatele nemůže mít na posouzení žádosti žalobkyně žádný vliv.

[17] Stěžovatel shrnul, že odůvodnění vydaného rozhodnutí obsahuje ucelené a logické správní uvážení, a proto mu nemůže být kladeno k tíži (též s ohledem na judikaturu, dle

kteřé správní orgány nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou), že se podrobně nezabýval dílčí námitkou žalobkyně týkající se změny skutkového stavu, která jednak není vzhledem k argumentaci obsažené v kasační stížnosti relevantní, jednak ji lze považovat za vypořádanou odkazem na čl. 4 písm. k) dotačních pravidel. Přístup městského soudu, který vydané rozhodnutí stěžovatele z tohoto důvodu zrušil, je nutno vnímat jako přepjatý formalismus.

[18] Žalobkyně se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnila se závěry rozsudku městského soudu. Zdůraznila, že nosným důvodem zamítnutí její žádosti o dotaci byla existence střetu zájmů ve smyslu § 4c zákona o střetu zájmů. Obava z neproplacení dotačních prostředků unijními orgány byla dle jejího názoru důvodem pouze podpůrným. Stěžovatel tedy byl povinen se podrobně vypořádat s jejími námitkami a důkazními návrhy, které existenci domnělého porušení § 4c zákona o střetu zájmů vyvracely.

[19] Podle žalobkyně bylo podstatné, že stěžovatel rozhodoval v období, kdy již Ing. Andrej Babiš nebyl členem vlády, a tedy veřejným funkcionářem ve smyslu zákona o střetu zájmů. Za takové situace nemohlo dojít ke vzniku rizika následného neproplacení dotace z rozpočtu Unie. To ostatně vyplývá i ze závěrů auditu obsažených ve formálním sdělení, kde Komise formulovala dvě podmínky pro existenci střetu zájmů, které musejí být splněny kumulativně: *i) žádost byla podána dne 1. září 2017 nebo po tomto datu a ii) dotace byla poskytnuta v době, kdy byl A. Babiš veřejným funkcionářem ve smyslu uvedeného zákona.* Zatímco MPO v předchozích věcech rozhodovalo o žádostech skupiny AGROFERT za situace, kdy byly tyto podmínky splněny kumulativně, v případě stěžovatele tomu tak nebylo. Závěry judikatury Nejvyššího správního soudu ve vztahu k principu prevence proto nejsou na nyní posuzovaný případ přenositelné. Není rovněž bez významu, jak upozornil již městský soud, že za stejných skutkových okolností jako v nyní posuzované věci (tedy žádost o dotaci byla podána mezi 1. 9. 2017 a 17. 12. 2017, avšak rozhodováno o ní bylo až v době, kdy již Ing. Andrej Babiš nebyl členem vlády) MPO v nedávné době poskytlo společností ze skupiny AGROFERT dvě dotace.

[20] Na závěrech městského soudu nemůže dle žalobkyně nic změnit ani obsah kasační stížnosti. Závěry auditu Komise jsou navázány na skutkový stav platný v době zahájení auditu, kdy Ing. Andrej Babiš byl veřejným funkcionářem. Komise nadto neshledala žádnou nesrovnalost na dotačních projektech, které byly žadatelům ze skupiny AGROFERT poskytnuty v době, kdy Ing. Andrej Babiš nebyl členem vlády, konkrétně v období od 25. 5. 2017 do 5. 12. 2017. Na tom dle žalobkyně nic nemění ani odkaz stěžovatele na čl. 4 písm. k) dotačních pravidel, neboť za situace, kdy se Komise tímto ustanovením dotačních pravidel vůbec nezabývala, nemohlo v tomto ohledu z auditních výstupů logicky vyplývat ani žádné rozpočtové riziko. Stěžovatelově argumentaci nelze přisvědčit ani v tom, že poukazem na uvedené ustanovení dotačních pravidel stěžovatel prokázal nezpůsobilost žalobkyně ve smyslu porušení § 4c zákona o střetu zájmů k okamžiku podání žádosti o dotaci. Dle žalobkyně se vztahuje až k okamžiku rozhodování poskytovatele dotace.

[21] Nedůvodnost obav stěžovatele z neproplacení dotace z rozpočtu Unie prokazuje dle žalobkyně i dokument, který se její mateřské společnosti podařilo získat až po vydání napadeného rozsudku – tzv. *lifting letter* Komise ze dne 22. 10. 2022, ve kterém útvary Komise v rámci paralelně vedeného auditu ke střetu zájmů uznaly zlepšení českých řídicích a kontrolních systémů a zrušily požadavek, aby české orgány v každé žádosti o platbu

pokračování

potvrzovaly, že v nich nejsou zahrnuty výdaje poskytnuté na operace související se skupinou AGROFERT.

[22] Žalobkyně dále upozornila, že stěžovatel se v kasační stížnosti pokouší nepřípustně doplnit odůvodnění vydaného rozhodnutí. Takový postup je však s poukazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu zcela nepřipustný. Žalobkyně rovněž vysvětlila, proč je stěžovatelem prezentované odůvodnění nesprávné i po věcné stránce. Jelikož však stěžovatel tyto důvody v rozhodnutí nevyjádřil, neměly by být v řízení o kasační stížnosti vůbec posuzovány.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[23] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[24] Nejvyšší správní soud předesílá, že v téměř identické věci po stránce skutkové i právní rozhodl nedávným rozsudkem ze dne 15. 1. 2025, č. j. 6 Afs 207/2024-63. V nyní projednávané věci Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od závěrů přijatých v citovaném rozsudku jakkoliv odchýlit, neboť na ni, i s ohledem na obsah námitek stěžovatele a vyjádření žalobkyně, plně dopadají.

[25] V nyní souzené věci je předmětem soudního přezkumu negativní rozhodnutí stěžovatele o žádosti žalobkyně o dotaci (oznámení o ukončení administrace žádosti žalobkyně). Ve smyslu § 11 odst. 5 zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu, dále jen „zákon o SZIF“), se jednalo o nenárokovou dotaci [obdobně jako v případech řešených v rámci tzv. první vlny případů skupiny AGROFERT, v nichž se jednalo o dotace podle § 14 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)], jejichž poskytnutí nemůže žadatel legitimně očekávat. Poskytovatel dotace má v takovémto případě „široký prostor pro uvážení, komu, za jakých podmínek a zda vůbec dotaci poskytne“ (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 9 Ads 83/2014-46, č. 3324/2016 Sb. NSS, bod 29). V této souvislosti lze odkázat rovněž na závěr Ústavního soudu, dle kterého z Listiny základních práv a svobod nelze dovodit žádné základní právo na dotaci (nález ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/17, N 21/98 SbNU 163, č. 148/2020 Sb., bod 200). Subjektivní právo příjemci dotace totiž vzniká až kladným rozhodnutím o žádosti (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48, č. 3579/2017 Sb. NSS, bod 32).

[26] Soudní přezkum negativních rozhodnutí o žádostech o dotaci 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 upraven právními předpisy, dokumenty, na které právní tituly poskytnutí dotace odkazují, případně základními procesními zásadami. Rozšířený senát v této souvislosti v bodě 33 označeného 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 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)].

[27] Z hlediska požadavků na odůvodnění vydaných rozhodnutí pak platí, že rozhodnutí založené na správním uvážení bude nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů tehdy, pokud správní orgán vůbec nevysvětlí úvahy a kritéria použitá při své správní úvaze (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2011, č. j. 1 As 105/2010-73, body 30 a 31).

[28] V nyní posuzované věci stěžovatel dle městského soudu založil vydané rozhodnutí kromě jiného na obavě z neproplacení dotačních prostředků Komisí (tedy na principu prevence), kterýžto důvod ob stojí i samostatně, bez ohledu na podrobnost a dostatečnost odůvodnění důvodu druhého (nezpůsobilosti žalobkyně). S tímto závěrem městského soudu se Nejvyšší správní soud ztotožňuje a k principu prevence jako samostatnému důvodu neposkytnutí dotace rámcově odkazuje na svůj dřívější rozsudek ze dne 17. 4. 2024, č. j. 6 Afs 71/2023-87.

[29] Městský soud nicméně v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že přezkoumatelnými nejsou ani úvahy stěžovatele stran jeho obavy z neproplacení dotačních prostředků Komisí (princip prevence), neboť stěžovatel v odůvodnění rozhodnutí nevysvětlil, proč lze závěry Komise vztáhnout rovněž na změněný skutkový stav, když k ukončení administrace obou žádostí došlo až v době, kdy již Ing. Andrej Babiš nebyl předsedou vlády. S tímto závěrem městského soudu se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Naopak i v tomto ohledu považuje vydané rozhodnutí stěžovatele za přezkoumatelné.

[30] Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je obecně vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, tedy nesrozumitelnosti či nedostatku důvodů, kvůli kterým skutečně nelze rozhodnutí věcně přezkoumat (např. rozsudek ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, bod 28). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být „vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Správní orgán tak nemusí reagovat na každou dílčí námitku, ale může vystavět vlastní argumentaci, v jejíž konkurenci pak námitky účastníků neobstojí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů má své místo zejména v těch situacích, kdy správní orgán opomene na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (např. rozsudek ze dne 17. 8. 2023, č. j. 1 Afs 66/2023-79, bod 23 a judikatura tam uvedená).

[31] V nyní souzené věci stěžovatel ve vydaném rozhodnutí podrobně citoval závěry Komise stran střetu zájmů Ing. Andrej Babiše, které byly dle jeho názoru plně přenositelné i na nyní posuzovaný případ. K principu prevence stěžovatel zdůraznil, že musí dbát o to, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem. Ve veřejném zájmu je přitom dle stěžovatele to, aby nezpůsobilým příjemcům nebyly poskytovány dotace z veřejných

pokračování

prostředků, které následně mohou být důvodem finanční opravy, což by mělo negativní důsledky pro české veřejné rozpočty. Rovněž udržování rozpočtové stability lze považovat za veřejný zájem. Stěžovatel zdůraznil, že v citované pasáži formálního sdělení Komise konstatovala, že žádosti podané po 1. 9. 2017 by podléhaly zákazu vyplývajícimu z § 4c zákona o střetu zájmů, protože jejich financování v rámci EZFRV by bylo vyloučeno. Zároveň vysvětlil, že poskytnutím dotací žalobkyni by došlo k porušení čl. 4 písm. k) dotačních pravidel, podle kterého musí být projekt v souladu s příslušnou právní úpravou již od data podání žádosti o dotaci do konce lhůty vázanosti projektu na účel. Z toho stěžovatel dovozoval, že rovněž finanční prostředky poskytnuté žalobkyni na základě posuzované žádosti by Komise považovala za neoprávněné, a tedy by došlo k její vyloučení z financování v rámci EZFRV.

[32] Z odůvodnění popsaného výše (a to i bez dodatečného vysvětlení poskytnutého v rámci soudního řízení) je tak dle Nejvyššího správního soudu jednoznačně seznatelné, jak se stěžovatel vypořádal se změnou skutkového stavu spočívající v tom, že v době vydání rozhodnutí o oznámení ukončení administrace projektu již Ing. Andrej Babiš nebyl veřejným funkcionářem [ve smyslu § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů]. Z citace čl. 4 písm. k) dotačních pravidel ve vydaném rozhodnutí bez pochybností vyplývá, že podmínka způsobilosti žadatele musí být splněna právě již od data podání žádosti (nikoli pouze v době, kdy se o žádosti o dotaci rozhoduje). Stěžovatel tak sice stručně, avšak jasně vyjádřil, že žalobkyně jako žadatelka musela v souladu s dotačními pravidly splňovat předepsané podmínky pro poskytnutí dotace již od data podání žádosti o dotaci a že se z tohoto důvodu obává budoucího vyloučení financování dotace z evropských prostředků. Ačkoli je v tomto ohledu odůvodnění vydaného rozhodnutí stručné, dle Nejvyššího správního soudu je srozumitelné, opírá se o znění příslušné právní úpravy a splňuje kritéria přezkoumatelnosti, aniž by je soud musel složitě interpretovat či domýšlet úvahy za stěžovatele.

[33] Nepřezkoumatelnost vydaného rozhodnutí pak v projednávané věci nezpůsobuje ani to, že se v něm stěžovatel výslovně nevypořádal s námitkami žalobkyně týkajícími se právě uvedené změny skutkového stavu. Stěžovatel využil možnosti vystavět vlastní argumentaci (buť stručnou, avšak jasnou a výstižnou), pro kterou se obává budoucího neproplacení dotace, přičemž v konkurenci s touto argumentací námitky žalobkyně neobstojí. Takový postup je dle výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu přípustný.

[34] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že považuje úvahy stěžovatele k principu prevence jakožto jednoho ze dvou důvodů, o který se vydané rozhodnutí stěžovatele opírá, za dostatečně odůvodněné a srozumitelné a že požadavky kladené judikaturou na přezkoumatelnost vydaného rozhodnutí byly v daném případě naplněny. Ze stěžovatelem vydaného rozhodnutí je patrné, jaká kritéria při svých úvahách užil, z jakých podkladů vycházel a k jakým skutkovým a právním závěrům dospěl. Stěžovatel rovněž dostatečně reflektoval konkrétní skutkové okolnosti projednávaného případu. Soud tedy nepřipustně nenahrazoval úvahy stěžovatele, jak namítá žalobkyně, a stejně tak nebylo nutno dohledávat důvody rozhodnutí v obsahu správního spisu. Naopak, stěžovatel obavy z neproplacení dotačních prostředků Komisí dostatečně a logicky (buť stručně) odůvodnil.

[35] Nejvyšší správní soud poznamenává, že pro výše provedené posouzení přezkoumatelnosti příslušné části rozhodnutí nebylo podstatné ani to, zda se stěžovatel s převzatými závěry Komise ztotožnil, či s nimi nesouhlasil. Z hlediska principu prevence považoval stěžovatel následně za podstatné se zabývat i otázkou střetu zájmů, a to s odkazem

na vyslovený názor Komise. Na jejím posouzení by totiž v budoucnu záleželo, zda by Komise přistoupila k proplacení dotačních prostředků vynaložených z národního veřejného rozpočtu.

[36] Závěrem pak Nejvyšší správní soud podotýká, že kromě výše zmíněného rozsudku ze dne 15. 1. 2025, č. j. 6 Afs 207/2024-63, dospěl ke shodným závěrům a obdobně posoudil dostatečnost odůvodnění a přezkoumatelnost stěžovatelem vydaného rozhodnutí rovněž v rozsudku ze dne 14. 1. 2025, č. j. 1 Afs 172/2024-59, body 34 až 45. Ve všech případech se jednalo co do obsahu téměř o totožná rozhodnutí stěžovatele o ukončení administrace žádostí o dotaci jiné žalobkyně (patřící rovněž do skupiny AGROFERT) a téměř obsahově totožné napadené rozsudky městského soudu.

IV. Závěr a náklady řízení

[37] Na základě výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto ve smyslu § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil rozhodnutí městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je městský soud ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán závěry vyslovenými v tomto rozsudku.

[38] V dalším řízení rozhodne městský soud také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. ledna 2025

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu