



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **KLADRUBSKÁ a.s.**, IČO: 252 15 671, se sídlem Vojenice 80, Kladruby, zast. JUDr. Sylvií Sobolovou, Ph.D., advokátkou, se sídlem Jungmannova 24, Praha 1, proti žalovanému: **Státní zemědělský intervenční fond**, se sídlem Ve Smečkách 801/33, Praha 1, zast. JUDr. Jaromírem Císařem, Ph.D., advokátem, se sídlem Hvězdova 1716/2b, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 1. 2023, č. j. SZIF/2023/0107622, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 7. 2024, č. j. 3 A 3/2023-149,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím ukončil administraci žádosti žalobce o dotaci (dále též zamítnutí dotace) podanou v rámci Programu rozvoje venkova České republiky na období 2014 – 2020 (dále též „PRV“) ze dne 9. 7. 2021, reg. č. 21/012/0411h/232/001052, na projekt s názvem „*Modernizace podniku KLADRUBSKÁ a.s.*“

[2] Žalobce proti tomuto rozhodnutí žalovaného podal žalobu, kterou městský soud zamítl nadepsaným rozsudkem. Nepřisvědčil námitce žalobce, že rozhodnutí žalovaného je nicotné a nepřezkoumatelné. Ani námitky žalobce, že z napadeného rozhodnutí není zřejmé, zda a jakým způsobem byly hodnoceny důkazní prostředky a vykládány právní

předpisy a jak se žalovaný vypořádal s námitkami žalobce, nemohou s ohledem na jejich nekonkrétnost vyvolat nezákonnost napadeného rozhodnutí. K namítané neúplnosti správního spisu městský soud uvedl, že žalovaný své závěry opřel o dokumenty, s nimiž měl žalobce možnost se seznámit a případně se k nim vyjádřit. Důvodem vydání napadeného rozhodnutí byla ochrana veřejného rozpočtu, resp. reálná obava z neproplacení dotace.

[3] K námitce žalobce, že žalovaný pominul změnu skutkového stavu, přičemž apeloval především na skutečnost, že v době vydání napadeného rozhodnutí Ing. Babiš již nebyl předsedou vlády, krajský soud rovněž nepřisvědčil, neboť *Pravidla, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotace na projekty Programu rozvoje venkova na období 2014 – 2020 pro 12. kolo příjmu žádostí č. j. 11907/2021-MZE-14112* (dále též „Pravidla“), vyžadují, aby žádost (což zahrnuje i způsobilého žadatele) byla v souladu s právní úpravou již od okamžiku jejího podání, což v projednávané věci nebylo naplněno. Skutečnost, že žalovaný tuto úvahu neuvedl v relaci se vznesenou námitkou žalobce ohledně změn skutkového stavu, ji nečiní nepřezkoumatelnou ani nesrozumitelnou. Výše uvedené je rovněž v souladu s čl. 61 nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 2018/1046 ze dne 18. 7. 2018 („dále též „finanční nařízení“), které střet zájmů vnímá širěji. Znění kapitoly 4 písm. k) obecné části A Pravidel a účel čl. 61 finančního nařízení činí obavu žalovaného vyplývající z napadeného rozhodnutí, že i v projednávaném případě bude Komise přistoupeno k uplatnění finanční opravy, a to ze stejných důvodů, jaké byly shledány ve formálním sdělení, resp. v souhrnné zprávě, odůvodněnou. Bylo by zcela iracionální, aby jedinec, resp. žadatel, byl ve střetu zájmů v okamžiku vydání příslušných pravidel, podle kterých žádá o dotaci, dále v okamžiku podání žádosti o dotaci, ale v konečném důsledku by střet zájmů u tohoto jedince byl vyloučen, protože v okamžiku rozhodnutí správního orgánu již by nebyl veřejným funkcionářem. Takovýto výklad by umožňoval obcházení institutu střetu zájmů.

[4] K žalobcem rozporovanému závěru auditu soud připomenul, že napadené rozhodnutí není založeno na prokázání střetu zájmů, ale na objektivním riziku, že ze strany Komise bude uplatněna finanční oprava, a tedy že dotace poskytnuté žalovaným nebudou následně Komisí proplaceny. Žalovaný závěry Komise vyslovené ve Formálním sdělení a v Souhrnné zprávě svým posouzením nemůže jakkoli zvrátit. Takovou pravomoc žalovaného nezakládá zákon o SZIF ani jiný právní předpis.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Stěžovatel podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Podstata jeho argumentace je založena na tvrzení, že městský soud dezinterpretoval důvod, na kterém je založeno rozhodnutí o zamítnutí dotace, dále že městský soud zohlednil důvod, který v rozhodnutí žalovaného není explicitně vyjádřen (že existovalo riziko následného neproplacení projektu stěžovatele Evropskou komisí). Městský soud měl nepřipustně doplnit odůvodnění rozhodnutí o zamítnutí dotace o další úvahy, které v něm nebyly vyjádřeny, a tím stěžovateli odňal právo efektivně se bránit proti nezákonnému správnímu rozhodnutí.

pokračování

[6] Stěžovatel tvrdí, že k pozastavení administrace došlo v důsledku auditního šetření a politické činnosti zakladatele skupiny AGROFERT Ing. A. Babiše, který byl v okamžiku zahájení auditu předsedou vlády. V době rozhodování žalovaného však byla situace jiná, a rozhodnutí je tak založeno na odlišném a neaktuálním skutkovém stavu. Stěžovatel poukazuje na řadu jiných rozhodnutí městského soudu, které dospěly k opačným výsledkům.

[7] Stěžovatel vyjádřil nesouhlas se závěrem městského soudu, že rozhodnutí o zastavení administrace dotace není založeno na střetu zájmu, ale na „objektivním riziku, že ze strany Komise bude uplatněna finanční oprava a tedy, že dotace poskytnuté žalovaným nebudou následně Komisí proplaceny.“ Tento závěr městského soudu podle stěžovatele neodpovídá obsahu přezkoumávaného rozhodnutí žalovaného. K dezinterpretaci městského soudu, který popřel, že by žádost stěžovatele byla zamítnuta především z důvodu střetu zájmů na straně Ing. Babiše, stěžovatel poukazuje na obsah rozhodnutí žalovaného a také na kontrolu, kterou provedl a jejímž deklarovaným cílem bylo ověřit způsobilost stěžovatele jako příjemce dotace. V důsledku nesprávného vymezení nosného důvodu rozhodnutí žalovaného pak došlo i k nesprávnému posouzení související námitky stěžovatele, který existenci porušení § 4c zákona o střetu zájmů vyvracel.

[8] Pro úplnost stěžovatel uvedl, že městský soud prokázal nejen svou neochotu přezkoumat skutečný důvod zamítnutí dotace, ale i nepochopení základního právního rámce poskytování dotací. Uvedl totiž, že za zásadní považuje skutečnost, že poskytovatelem předmětné dotace nebyla Česká republika, nýbrž Evropská unie, což je nesmysl, neboť v posuzované věci nebylo o žádosti o dotaci stěžovatele rozhodováno v režimu tzv. přímého řízení, kdy je Evropská komise odpovědná za administraci podané žádosti o dotace.

[9] Proto také na daný případ nejsou přenositelné závěry judikatury Nejvyššího správního soudu, učiněné k přezkumu zákonnosti rozhodnutí o zamítnutí dotace vydaných Ministerstvem průmyslu a obchodu (rozsudky vydané ve věcech sp. zn. 6 Afs 71/2023, 7 Afs 96/2023, 7 Afs 95/2023, 4 Afs 71/2023, 8 Afs 42/2023 a 2 Afs 161/2023). Podstata této judikatury je totiž založena na nenaplnění základního předpokladu pro poskytnutí dotace (tj. možnosti financovat projekt z Evropského fondu pro regionální rozvoj), neboť v té době byl Ing. Babiš veřejným funkcionářem. K zamítnutí dotace proto došlo z důvodu rizika neproplacení poskytnutých státních prostředků Evropskou komisí, a nikoliv existence střetu zájmů. Založil-li proto nyní žalovaný svoje rozhodnutí na závěru o porušení § 4c zákona o střetu zájmů, mělo být jeho rozhodnutí podrobeno dodatečné soudní kontrole. Tomu se však městský soud vyhnul. Stěžovatel dále zpochybňuje jako nepřezkoumatelný závěr městského soudu, že svěřenské fondy, do nichž byly vloženy akcie společnosti AGROFERT, jsou ovládány Ing. Babišem. Stěžovatel přitom již v námitkách proti kontrolnímu protokolu ze dne 7. 12. 2022 navrhl řadu důkazních prostředků k prokázání skutečnosti, že Ing. Babiš neovládá společnost AGROFERT a ani svěřenské fondy. S těmito návrhy se ovšem žalovaný nevypořádal a městský soud tuto vadu neodstranil, čímž porušil právo stěžovatele na spravedlivý proces.

[10] Stěžovatel nesouhlasí rovněž s tím, že by důvodem zamítnutí dotace mohlo být riziko následného neproplacení projektu stěžovatele Evropskou komisí. Žalovaný totiž rozhodoval o dotačním projektu stěžovatele v době, kdy Ing. Babiš už nebyl členem vlády, a tedy ani veřejným funkcionářem podle § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů, a poskytnutím dotace by proto nedošlo k rozporu s auditními závěry a ke vzniku rizika neproplacení dotace z rozpočtu EU (viz tzv. formální sdělení). Ministerstvo ostatně v nedávné době poskytlo společnostem ze skupiny AGROFERT dvě dotace, o nichž rozhodlo v době, kdy Ing. Babiš nebyl členem vlády. Tato rozhodnutí (navržená jako důkazní prostředky) zpochybňují premisu žalovaného, že z auditu vyplývalo riziko neproplacení dotací ve vztahu k dotacím schváleným po ukončení vládního angažmá Ing. Babiše. Jejich neprovedením městský soud zatížil řízení vadou. Stěžovatel netvrdil, že by tato rozhodnutí měla být pro žalovaného závazná, prokazují však, že po zásadní změně skutkového stavu, ze kterého audit vycházel, nespátřují ani ostatní poskytovatelé dotací v poskytování dotací žadatelům ze skupiny AGROFERT rozpočtové riziko.

[11] Úvahu žalovaného založenou na existenci údajného rozpočtového rizika přitom nečinila důvodnou ani skutečnost, že projekt společnosti SCHROM FARMS spol. s r.o. ze skupiny AGROFERT byl v rámci auditu shledán nezpůsobilým a následně byl tzv. prováděcím rozhodnutím vyloučen z unijního financování. U projektu společnosti SCHROM FARMS spol. s r.o. totiž byly na rozdíl od projektu stěžovatele kumulativně splněny podmínky podání žádosti o dotaci dne 1. 9. 2017 nebo po tomto datu a podmínky poskytnutí dotace v době, kdy byl Ing. Babiš veřejným funkcionářem ve smyslu § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů. Pokud tedy žalovaný v rozhodnutí o zamítnutí dotace tvrdil, že právní závěry Komise se v případě stěžovatele uplatní analogicky v plném rozsahu, jeho úvaha neměla oporu ve spisu, resp. nebyla logickým vyústěním řádného vyhodnocení skutkových zjištění.

[12] Případ společnosti SCHROM FARMS spol. s r.o. není skutkově obdobný tomuto případu, neboť s ohledem na změnu skutkového stavu, ke které v mezidobí došlo, nejsou naplněny shora uvedené kumulativní podmínky, kterými Komise vysvětlovala údajnou nezpůsobilost dotačních projektů žadatelů ze skupiny Agrofert. Argumentace městského soudu tedy vychází ze zcela nesprávného předpokladu, přičemž se opomíjí vypořádat s žalobními námitkami stěžovatele, který na odlišnosti těchto případů opakovaně upozorňoval. Městský soud nezohlednil, že mezi těmito případy určitá skutková odlišnost existuje, čímž zatížil rozsudek nepřezkoumatelností. Je neakceptovatelné, aby byl obsah auditu tímto způsobem účelově dezinterpretován, včetně toho, že z něho budou vyvozována rizika, které z něho neplynou.

[13] Stěžovatel zdůrazňuje, že zákaz poskytnutí dotace se vztahuje až k okamžiku rozhodování poskytovatele dotace, a nikoliv k okamžiku podání žádosti. Ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů totiž nezakazuje určité skupině žadatelů žádost o dotaci podat, ale zakazuje ji poskytnout. Kapitola 4 písm. k) obecné části Pravidel dopadá jen na věcnou způsobilost projektu, o jehož podporu žadatel žádá, a nikoliv na způsobilost samotného žadatele. Je proto možné rozlišovat způsobilost projektu a způsobilost žadatele, a to až k okamžiku vydání rozhodnutí. Napadený rozsudek proto stěžovatel považuje za vnitřně rozporný, jelikož odmítl-li přezkoumat, zda by poskytnutím

dotace skutečně došlo k porušení § 4c zákona o střetu zájmů, nemůže bez dalšího aprobovat závěr žalovaného, že v okamžiku podání žádosti bylo toto ustanovení porušeno. Městský soud se opomíjí vypořádat s podstatou věci. Právě proto, že se orgány Komise nikdy nezabývaly kapitolou 4 písm. k) obecné části A Pravidel, nemůže z auditních výstupů vyplývat ani žádné rozpočtové riziko spojené s domnělým porušením tohoto ustanovení pravidel. K principu prevence, na který městský soud poukázal, stěžovatel uvádí, že z auditních výstupů Evropské komise vyplývalo, že dotace poskytnuté v době, kdy Ing. Babiš nebyl členem vlády, jsou způsobilé k proplacení z rozpočtu EU. Auditní výstupy prý proto byly zneužity v neprospěch stěžovatele.

[14] K nepřípustnému nahrazení odůvodnění rozhodnutí žalovaného vlastními úvahami stěžovatel uvádí, že městský soud vycházel i z úvah, které v rozhodnutí žalovaného nejsou formulovány. Konkrétně jde o následující tvrzení: (a) odkaz na čl. 61 finančního nařízení; (b) Ing. Babiš měl přímý zájem na úspěchu společností patřících do skupiny AGROFERT, přičemž ke dni podání žádosti o dotaci byl předsedou vlády; (c) bylo nutné zohlednit širší pojetí střetu zájmů podle čl. 61 finančního nařízení; (d) znění kapitoly 4 písm. k) obecné části A Pravidel a účel čl. 61 finančního nařízení činí obavu žalovaného o neproplacení dotace odůvodněnou; (e) v době předsednictví vlády Ing. Babiše byla vytvořena pravidla, na základě kterých podal stěžovatel žádost o dotaci, a (f) posuzování existence střetu zájmů v okamžiku vydání rozhodnutí by popíralo smysl institutu dle čl. 61 finančního nařízení. Tento postup žalovaného stěžovatel označil za flagrantní procesní vadu a odkazuje na jiná rozhodnutí stejného soudu, ve kterých je výslovně uvedeno, že soud odmítl za žalovaného doplnit konkrétní důvody pro ukončení administrace žádosti o dotaci, neboť by došlo k odnětí práva na vícestupňové přezkoumání žalobních tvrzení. V nyní posuzované věci se městský soud „*de facto* pasoval do role správního orgánu, který má o žádosti o dotaci rozhodnout“. Z formálního sdělení evropských auditorů přitom plyne, že vládní angažmá Ing. Babiše lze považovat za vyřešené a odpovídající čl. 61 finančního nařízení.

[15] Stěžovatel dále k čl. 61 finančního nařízení uvádí, že není ani „*účastníkem finančních operací*“ a ani „*jinou osobou podílející se na plnění rozpočtu*“, a z povahy věci proto nemohl porušit povinnost „*zdržet se jednání, které by mohlo uvést jeho zájmy do střetu se zájmy Unie*“. K porušení tohoto ustanovení tedy nemohlo dojít. Chybná je rovněž úvaha městského soudu, že k porušení tohoto ustanovení mohlo dojít v důsledku toho, že Ing. Babiš byl ke dni podání žádosti o dotaci předsedou vlády a měl mít přímý zájem na úspěchu společností patřících do skupiny AGROFERT. Ing. Babiš totiž nikdy neměl žádný vliv na způsob vyhodnocení žádostí o dotaci. Stěžovatel odmítá, že by takovýmto vlivem mohla být i možnost vlády odvolat státního zaměstnance, neboť to vylučuje zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě (vláda rozhoduje pouze o systemizaci služebních úřadů). Tuto úvahu městského soudu proto stěžovatel považuje za zcela nesprávnou a konspirační.

[16] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že na poskytnutí dotace není právní nárok; ten vzniká teprve uzavřením dohody o poskytnutí dotace. K tomu je však třeba splnit dané podmínky, a to včetně podmínky způsobilosti žadatele o dotaci. V daném případě bylo na základě závěrů auditního šetření vydáno prováděcí

rozhodnutí Komise (EU) 2022/908 ze dne 8. 6. 2022, kterým se z financování EU vylučují některé výdaje vynaložené členskými státy v rámci Evropského zemědělského záručního fondu (EZFRV). Z prováděcího rozhodnutí je zřejmé, že byl z financování EU vyloučen projekt SCHROM FARMS. Proto žalovaný z preventivních důvodů pozastavil administraci dalších 37 projektů podaných společnostmi z koncernu AGROFERT, protože by je EU neproplatila. Žalovaný vycházel z čl. 6 nařízení č. 1303/2013, z něhož vyplývá povinnost žalovaného (jako platební agentury) zajistit, že operace podporované z evropských fondů jsou v souladu s právem EU a členských států, týkajícím se jeho uplatňování. Pojem operace přitom zahrnuje celý proces vztahující se k poskytování dotace na realizaci konkrétního projektu.

[17] Žalovaný je povinen ověřit, že konkrétní operace bude orgány EU akceptována a refundována. Disponuje-li proto informací, že daná operace není v souladu s právními předpisy a v případě uzavření dohody o poskytnutí dotace k refundaci nedojde, postupoval by v rozporu s principem prevence (povinnost předcházet nesrovnalostem). Klíčovými doklady přitom byly dokumenty vydané Komisí v rámci auditního šetření, zejména prováděcí rozhodnutí, u něhož neexistovaly rozumné pochybnosti o tom, že by Komise podobně postupovala i u dalších výdajů určených na proplacení dotací poskytnutých společnostem z koncernu AGROFERT. Schválení žádosti o dotaci by v tomto případě porušilo veřejný zájem (zátěž veřejného rozpočtu nad rámec předpokládaných výdajů). Žalovaný přitom způsobilost stěžovatele z hlediska § 4c zákona o střetu zájmů neposuzoval, neboť vycházel z posouzení již provedeného auditu Komise (viz prováděcí rozhodnutí).

[18] K namítané změně skutkového stavu (Ing. Babiš v okamžiku vydání oznámení již nebyl veřejným funkcionářem) žalovaný odkazuje na čl. 4 písm. k) Pravidel, podle kterého *„projekt musí být v souladu s příslušnou právní úpravou od data podání Žádosti o dotaci do konce lhůty vázanosti projektu na účel.“* Projekt tedy musel být (včetně pravidel týkajících se střetu zájmů) v souladu s příslušnou právní úpravou od data podání žádosti do konce lhůty vázanosti projektu na účel. Způsobilost žadatele a projektu přitom nelze vnímat izolovaně, obě podmínky musí být splněny současně, a existence střetu zájmů je proto relevantním důvodem pro ukončení administrace žádosti o dotaci. Žádost o dotaci přitom byla podána v době, kdy Ing. Babiš byl předsedou vlády, tedy veřejným funkcionářem, a proto žalovaný mohl ukončit administraci žádosti, neboť způsobilost stěžovatele netrvala po celé rozhodné období. Výklad stěžovatele považuje žalovaný za absurdní, protože by bylo možno pravidla týkající se střetu zájmů jednoduše obejít: v důsledku pozbytí veřejné funkce po podání žádosti by totiž došlo ke „zhojení“ porušení dotačních pravidel.

[19] Tvrdí-li stěžovatel, že městský soud nahradil odůvodnění oznámení vlastními úvahami, odkazuje žalovaný na jednotlivé části oznámení, ve kterých jsou v plném rozsahu reprodukovány závěry učiněné auditu Komise.

[20] Žalovaný závěrem uvádí, že s ohledem na čl. 4 písm. k) Pravidel a čl. 61 nařízení č. 2018/1046 je třeba odmítnout právní výklad, podle kterého je posuzování existence střetu zájmů omezeno jen na okamžik vydání správního rozhodnutí. Proto navrhuje kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení kasační stížnosti

[21] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátkou. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[22] Kasační stížnost není důvodná

[23] Nejvyšší správní soud v posuzované věci vycházel ze závěrů, k nimž dospěl v rozsudku ze dne 15. 1. 2015, č. j. 10 Afs 157/2024-62, neboť v posuzované věci se jedná o skutkově i právně obdobnou věc, v níž stěžovatel, jiná společnost patřící do holdingu AGROFERT (Vodňanské kuře s.r.o.), uplatnil v podstatě totožnou argumentaci jako v nyní rozhodovaném případě.

[24] Spornou otázkou, kterou posuzuje Nejvyšší správní soud v tomto řízení, je důvodnost ukončení administrace žádosti stěžovatele o dotaci podanou na projekt s názvem „*Modernizace podniku KLADRUBSKÁ a.s.*“. Důvodem tohoto rozhodnutí byla okolnost, že při poskytnutí dotace by došlo v důsledku existence střetu zájmů ve smyslu § 4c zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů (ve znění do 31. 12. 2022), k poskytnutí dotace v přímém rozporu s platnými a účinnými právními předpisy dle 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 („nařízení č. 1303/2013“), a zároveň by tím došlo k porušení kapitoly 4 písm. k) obecné části A Pravidel, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotace na projekty Programu rozvoje venkova na období 2014 – 2020 pro 10. kolo příjmu žádostí, č. j. 19226/2020-MZE-14112 („Pravidla“).

[25] Stěžejním východiskem, na kterém je založeno hodnocení okolností nyní posuzovaného případu, je právní názor, podle něhož na získání dotace zásadně není dán právní nárok (§ 14 odst. 1 rozpočtových pravidel) a žádné základní právo na dotaci nebo veřejnou zakázku nelze dovodit ani z Listiny základních práv a svobod (bod 200 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/17 ze dne 11. 2. 2020; č. 148/2020 Sb.).

[26] Současně je však v podmínkách právního státu třeba princip právní jistoty vykládat ve spojení se zákazem arbitrárnosti tak, aby možnost uvážení státních orgánů byla omezena procedurami, které zabrání zneužití tohoto volného uvážení, přičemž ochranou proti arbitrárnosti v postupu orgánů veřejné správy je přístup k soudu, který správní uvážení podrobí soudní kontrole (srov. např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1344/23 ze dne 18. 10. 2023). V jiném nálezu Ústavní soud zdůraznil (sp. zn. Pl. ÚS 4/17 ze dne 11. 2. 2020; č. 148/2020 Sb.), že „z definice podnikání nelze žádné

právo na dotaci dovodit, protože jde o nástroj hospodářské, sociální či kulturní politiky státu, zejména pak jeho politiky v oblasti účelového určení daní a soustřeďování jejich výnosu na určité úrovni řízení státu podle zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní). Takové podpůrné nástroje ovšem možnost a příležitost ke vzniku střetu zájmů nepochybně jen zvyšují, a jejich regulace v § 4c zákona o střetu zájmů je proto namístě“ (bod 193).

[27] Soudní přezkum rozhodnutí, která se týkají nepřidělení dotace, je tedy „omezen na posouzení řádného procesu, který garantuje rovnou ochranu práv a rovné zacházení se všemi žadateli za podmínek stanovených obecným způsobem“. Řádný proces je pak určen právními předpisy, dokumenty, na které právní tituly poskytnutí dotace odkazují, případně základními procesními zásadami (viz rozsudek rozšířeného senátu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 9 Ads 83/2014-46, č. 3324/2016 Sb. NSS). Rozšířený senát v této souvislosti 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“ (viz bod 33). Vzhledem k tomu, že rozhodování o poskytování dotací probíhá v rámci správního uvážení, přísluší správním soudům při přezkumu negativních rozhodnutí toliko posoudit, zda správní orgán z mezí správního uvážení *nevybočil*, či je *nezneužil* (§ 78 odst. 1 s. ř. s.).

[28] V rozsudku ze dne 5. 10. 2023, čj. 4 Afs 266/2022-36, Nejvyšší správní soud rovněž uvedl, že „poskytování dotací ze státního rozpočtu je ovládáno vrchnostenským postavením poskytovatele dotace. Z tohoto jeho postavení, na rozdíl od postavení účastníka soukromoprávních vztahů, tedy plyne, že může autoritativně rozhodovat o podmínkách poskytnutí dotace, které jsou předmětem jednání mezi ním a příjemcem dotace pouze v té míře, jak stanoví zákon, či v limitech, jež stanoví sám poskytovatel dotace. Záleží pak na příjemci dotace, zda tyto podmínky akceptuje. Samotným smyslem aktu přijetí dotace totiž je, že příjemce přijímá určité dobrodiní ze strany státu a jakousi protiváhou tohoto dobrodiní není (na rozdíl od soukromoprávních vztahů) jeho protiplnění ve prospěch poskytovatele dotace, ale právě akceptace podmínek, za nichž je dotace přijímána.“

[29] Jak se podává ze shora uvedeného, stěžovatel uplatnil 3 hlavní kasační námitky: městský soud prý (a) dezinterpretoval důvod, na kterém je založeno rozhodnutí o zamítnutí dotace; (b) přezkoumal důvod, který v rozhodnutí žalovaného není explicitně vyjádřen, a konečně (c) nepřipustně doplnil odůvodnění rozhodnutí o zamítnutí dotace o další úvahy, které v něm nebyly vyjádřeny, a tím stěžovateli odňal právo efektivně se bránit proti nezákonnému správnímu rozhodnutí. K těmto námitkám uvádí Nejvyšší správní soud následující.

[30] Tvrdí-li stěžovatel, že městský soud dezinterpretoval důvod, na kterém je založeno rozhodnutí o zamítnutí dotace, konstatuje Nejvyšší správní soud, že důvodem rozhodnutí vydaného žalovaným byla okolnost, že poskytnutím dotace by došlo

pokračování

v důsledku existence střetu zájmů ve smyslu § 4c zákona o střetu zájmů k poskytnutí dotace v přímém rozporu s platnými a účinnými právními předpisy dle čl. 6 nařízení č. 1303/2013 a zároveň by došlo k porušení kapitoly 4 písm. k) obecné části A 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“*.

[31] Argumentace stěžovatele, který sice připouští, že zakladatel skupiny AGROFERT Ing. A. Babiš byl v okamžiku zahájení auditu předsedou vlády – a byl jím také v okamžiku podání žádosti o dotaci (9. 7. 2021), se proto mýlí s podstatou této věci. Jak se totiž podává ze shora uvedeného, soulad s příslušnou právní úpravou (tedy včetně vyloučení střetu zájmů) musel trvat po celou dobu „procesování“ žádosti o dotaci, tzn. i v okamžiku jejího podání. Jakkoliv je proto možno stěžovateli přisvědčit potud, že v době rozhodování žalovaného již byla situace skutečně jiná, podstatná je okolnost, že stěžovatelova žádost nesplňovala stanovené podmínky pro přiznání dotace. Žalovaný totiž v souladu se závěry auditního šetření Komise posuzoval existenci střetu zájmů ke dni podání žádosti a nadále citoval kap. 4 písm. k) obecné části A Pravidel, z níž bez pochyb plyne, že podmínka způsobilosti žadatele musí být splněna právě již od data podání žádosti, tedy nikoliv pouze v době, kdy se rozhoduje o přiznání dotace (resp. v posuzované věci o ukončení administrace žádosti). Žalovaný tak dostatečně vyložil, že žadatel musí splňovat předepsané podmínky pro poskytnutí dotace po celou dobu administrace žádosti o dotaci, a není rozhodné, že v průběhu administrace žádosti by střet zájmů případně pominul.

[32] Nejvyšší správní soud přitom nezjistil, že by městský soud jakkoliv dezinterpretoval důvody, pro které žalovaný ukončil administraci stěžovatelovy žádosti o dotaci. Jak se totiž podává z odůvodnění napadeného rozsudku, městský soud (stejně jako žalovaný ve svém rozhodnutí) výslovně vycházel z kap. 4 písm. k) obecné části A Pravidel (bod 76 a 77 odůvodnění rozsudku), když uvedl, že obava žalovaného z uplatnění finanční opravy provedené Komisí je podložená, zcela racionální a přezkoumatelná. Městský soud také zdůraznil, že omezování posuzování existence střetu zájmů pouze na okamžik vydání rozhodnutí by popřelo smysl celého institutu a bylo by iracionální, aby jedinec byl ve střetu zájmů v okamžiku vydání příslušných pravidel, podle kterých žádá o dotaci, dále též v okamžiku podání žádosti, avšak střet zájmu by byl vyloučen, protože v okamžiku rozhodnutí správního orgánu již by nebyl veřejným funkcionářem (bod 70). V takovém případě by totiž mohlo docházet k obcházení smyslu střetu zájmů, např. účelovou rezignací veřejných funkcionářů jen na dobu rozhodování správních orgánů.

[33] Úvaha stěžovatele, podle které došlo k zamítnutí dotace z důvodu rizika neproplacení poskytnutých státních finančních prostředků Komisí, a nikoliv z důvodu existence střetu zájmů, a právě v tom spatřuje pochybení městského soudu, je zcela lichá a nelogická. V nyní posuzovaném případě totiž tyto dvě skutečnosti od sebe nelze rozumně oddělovat a nečinil tak ani městský soud. Proto Nejvyšší správní soud opakuje: k neproplacení dotace Komisí by došlo z důvodu střetu zájmů, a právě proto Česká republika nebyla ochotna financovat předložený projekt za situace, kdy by s určitostí následně nedošlo k proplacení těchto finančních prostředků Evropskou komisí. V tomto

případě by se totiž jednalo o stoprocentní financování ze státního rozpočtu, na čemž ze zcela pochopitelných důvodů Česká republika neměla zájem.

[34] Lze proto učinit dílčí závěr, že námitka stěžovatele týkající se údajné dezinterpretace důvodu žalovaného, pro který stěžovateli nepřiznal dotaci, není důvodná. Z porovnání rozhodnutí žalovaného a napadeného rozsudku městského soudu totiž nic takového neplyne.

[35] Stěžovatel dále namítá, že městský soud přezkoumal důvod, který v rozhodnutí žalovaného není explicitně vyjádřen (tzn. zda existovalo riziko následného neproplacení projektu stěžovatele Komisí).

[36] K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že se stěžovatel mylí. Z obsahu napadeného rozhodnutí žalovaného se totiž podává, že jeho podstata spočívá právě v závěrech unijních orgánů, podle kterých z důvodu střetu zájmů Ing. A. Babiše nebude projekt Komisí proplacen. Žalovaný totiž v podstatě převzal závěry Komise, které se týkaly provedení auditu, a z nichž zejména plyne, že Ing. A. Babiš prostřednictvím svěřenských fondů nepřímo ovládá mateřskou společnost AGROFERT a má přímý hospodářský zájem na jejím úspěchu. Proto jsou *„všechny projekty skupiny AGROFERT v rámci EZFRV financované z prostředků EU po 9. únoru 2017 nezpůsobilé. ... 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 konstatují, že 37 projektů s žádostí podanou po 1. září 2017 by podléhalo zákazu stanovenému v § 4c zákona o střetu zájmů, a bylo by tudíž z financování v rámci EZFRV vyloučeno.“* Je tedy zřejmé, že žalovaný převzal závěry ohledně nepřímého ovládání mateřské společnosti AGROFERT Ing. Babišem a existence střetu zájmů přímo z auditních závěrů Komise, a to včetně rizika následného neproplacení projektu stěžovatele Evropskou komisí. Ostatně, k neproplacení dotačního projektu v podobném případě již v minulosti došlo a žalovaný i městský soud z tohoto případu také vycházeli (případ společnosti SCHROM FARMS spol. s r.o., který také patří do koncernu AGROFERT).

[37] Stěžovatelem zmíněná odlišnost případu společnosti SCHROM FARMS spol. s r.o. od posuzované věci spočívající v tom, že v případě uvedené společnosti bylo o poskytnutí dotace rozhodnuto v době, kdy byl Ing. Babiš veřejným funkcionářem, nijak nevyvrací závěry žalovaného ani městského soudu a nemá za následek, že by z tohoto případu nebylo možné v posuzované věci vycházet, neboť podstatné okolnosti byly stejné: stěžovatel je stejně jako společnost SCHROM FARMS spol. s r. o. součástí koncernu společnosti AGROFERT, jejímž jediným akcionářem byl až do 07. 02. 2014 Ing. Babiš. Stěžovatelem zmíněný rozdíl není podstatný, neboť jak již bylo uvedeno výše, omezování posuzování existence střetu zájmů pouze na okamžik vydání rozhodnutí o dotaci by popřelo smysl celého institutu. Stěžovatel se proto mylí, když má za to, že případ společnosti SCHROM FARMS spol. s r.o. není skutkově obdobný posuzované věci. Stěžovateli dále nelze přisvědčit, že se městský soud tímto rozdílem nezabýval, neboť městský soud v bodu 64 napadeného rozsudku konstatoval, že Pravidla vyžadují, aby žádost (což zahrnuje i způsobilého žadatele) byla v souladu s právní úpravou již od okamžiku jejího podání, což v projednávaném případě naplněno nebylo. Stěžovatelem tvrzenou účelovou dezinterpretaci obsahu auditu

pokračování

a pochybení městského soudu, které by mělo za následek nepřezkoumatelnost kasační stížnosti napadeného rozsudku, proto Nejvyšší správní soud neshledal.

[38] K nesouhlasu stěžovatele se závěrem městského soudu, že rozhodnutí o zamítnutí dotace není založeno na střetu zájmů, ale na „objektivním riziku, že ze strany Komise bude uplatněna finanční oprava a tedy, že dotace poskytnuté žalovaným nebudou následně Komisí proplaceny“, Nejvyšší správní soud v první řadě konstatuje, že městský soud v bodu 71 kasační stížnosti napadeného rozsudku vskutku vyslovil tento nepřesný závěr. Zároveň je však z přezkoumávaného rozsudku patrné, že městský soud zcela správně shledal jak existenci střetu zájmu (body 52 a 66), tak i riziko neproplacení poskytnutých státních finančních prostředků (bod 54). Nelze proto stěžovateli přisvědčit, že kasační stížností napadený rozsudek neodpovídá obsahu přezkoumaného rozhodnutí žalovaného. Žalovaný totiž své rozhodnutí zdůvodnil střetem zájmů a s tím souvisejícím rizikem následného neproplacení projektu.

[39] Polemika stěžovatele vedená v tom smyslu, že Ing. Babiš nikdy neměl žádný vliv na způsob vyhodnocení žádostí o dotaci, nemá ze shora uvedených důvodů žádnou relevanci. Podstata nyní posuzované věci totiž nespočívá v tom, že by bylo (resp. mělo být) v konkrétním případě dokazováno, zda a případně jakým způsobem měl jmenovaný ovlivňovat přidělování dotací. Skutečnost je daleko prozaičtější: k ukončení administrace žádosti stěžovatele došlo z toho důvodu, že nesplňoval stanovené podmínky pro její poskytnutí. Ani tato kasační námitka proto není důvodná.

[40] Konečně k námitce, týkající se nepřípustného doplnění odůvodnění rozhodnutí o zamítnutí dotace o další úvahy, které v něm nebyly vyjádřeny, Nejvyšší správní soud uvádí, že ani tato námitka není důvodná, protože žádné nepřípustné doplnění, pro které by byl dán zákonný důvod pro vyhovění kasační stížnosti, z obsahu odůvodnění rozsudku městského soudu neplyne.

[41] Z povahy přezkumu prováděného ve správním soudnictví ostatně ani nelze dovodit, že by správní soud měl svoji argumentaci redukovat na potvrzení nebo vyvrácení důvodů, na kterých je založeno napadené správní rozhodnutí. Správní soud je totiž oprávněn tuto argumentaci doplnit, popřípadě zasadit do širšího kontextu. Jen tak lze totiž hovořit o soudním přezkumu, prováděném v rámci tzv. plné jurisdikce. Ztotožnil-li se proto v nyní posuzované věci městský soud se skutkovými a právními závěry žalovaného a současně nalezl pro tyto závěry i další právní argumentaci, nelze v tomto postupu shledat nic excesivního a nezákonného, co by mohlo odůvodňovat kasaci napadeného rozsudku.

[42] Odlišná situace by totiž nastala teprve tehdy, když by například správní soud sice zamítl žalobu a potvrdil rozhodnutí správního orgánu, avšak na základě zcela odlišného odůvodnění, mimo rámec uplatněných žalobních důvodů a tedy způsobem, na který žalobce objektivně nemohl být připraven. Nic takového se však v nyní posuzované věci nestalo, a proto i tato kasační námitka není důvodná.

[43] K výtce stěžovatele, že městský soud nepochopil základní právní rámec poskytování dotací, když nesmyslně uvedl, že poskytovatelem předmětné dotace nebyla Česká republika, postačí uvést, že nevyvrací výše uvedený závěr, že stěžovatelova žádost nesplňovala stanovené podmínky pro přiznání dotace.

[44] Neprovedení stěžovatelem zmíněných rozhodnutí ministerstva o dotacích v době, kdy již Ing. Babiš nebyl členem vlády, jako důkaz, nepředstavuje pochybení městského soudu, neboť to, jakým způsobem rozhodlo ministerstvo v jiné věci stěžovatele, není pro soud ani žalovaného závazné a nevyvrací to závěry městského soudu a žalovaného v posuzované věci. Nejvyšší správní soud v této souvislosti konstatuje, že městský soud se navíc s dotacemi poskytnutými společností ze skupiny AGROFERT v době, kdy Ing. Babiš nebyl členem vlády, zabýval v bodu 68 napadeného rozsudku, kde uvedl, že stěžovatel opomíjí skutečnost, že napadené rozhodnutí je vystaveno na kapitole 4 písm. k) obecné části A Pravidel, kterým se orgány Komise vůbec nezabývaly. Toto ustanovení přitom vyžaduje, aby Projekt byl v souladu s příslušnou právní úpravou již od data podání žádosti. Městský soud dodal, že projekt bez způsobilého žadatele ztrácí své opodstatnění, a upozornil, že čl. 61 odst. 3 finančního nařízení střet zájmů vnímá širěji, když jej neomezuje pouze na samotné přiznání dotace, ale na širší proces, včetně přípravy, kontroly atd. Městský soud tedy při posouzení věci zohlednil stěžovatelem zmíněnou skutečnost, že se orgány Komise nezabývaly kapitolou 4 písm. k) obecné části A Pravidel.

[45] Nejvyšší správní soud uzavírá, že neobstojí ani výtky stěžovatele, že městský soud se opomenul vypořádat s podstatou věci, neboť městský soud vystihl podstatu věci spočívající v tom, že stěžovateli nebylo možné poskytnout dotaci z důvodu střetu zájmů a rizika neproplacení poskytnutých státních finančních prostředků Komisí, a s námitkami stěžovatele se řádně vypořádal.

IV. Závěr a náklady řízení

[46] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[47] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, žalovanému pak v souvislosti s tímto řízením nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné činnosti. Za takový uplatnitelný náklad nelze dle ustálené judikatury považovat ani zastoupení správního orgánu v řízení před soudem advokátem (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č.j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, a tam uvedené odkazy na další rozhodnutí NSS a Ústavního soudu).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. ledna 2025

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu