



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Filipa Dienstbiera, soudkyně Veroniky Juříčkové a soudce Petra Šuránka v právní věci žalobkyně: **SPV Pelhřimov, a. s.**, sídlem Plevnice 42, Olešná, zastoupené 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, zastoupenému JUDr. Jaromírem Císařem, Ph.D., advokátem, sídlem Hvězdova 1716/2b, Praha 4, proti rozhodnutím žalovaného ze dne 27. 1. 2023, č. j. SZIF/2023/0107357, č. j. SZIF/2023/0107650, č. j. SZIF/2023/0107474 a č. j. SZIF/2023/ 0107240, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 6. 2024, č. j. 14 A 34/2023-151,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 6. 2024, č. j. 14 A 34/2023-151, **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 požádala o dotaci v rámci Programu rozvoje venkova České republiky na období 2014 – 2020 (PRV) na projekty „*Modernizace hal pro výkrm prasat Milotice II. etapa*“ (žádost ze dne 28. 10. 2018), „*Modernizace stáje na zimoviště pro masný skot Onšovice*“ (žádost ze dne 2. 7. 2021), „*Modernizace dílny*“ (žádost ze dne 29. 10. 2019) a „*Výkrm skotu Zachotín*“ (žádost ze dne 28. 10. 2018). Posouzení žádostí se řídilo Pravidly, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotace na projekty Programu rozvoje venkova České republiky na období 2014 – 2020 (dále „dotační pravidla“). Žalovaný rozhodnutími označenými v záhlaví tohoto rozsudku administraci žádostí ukončil.

[2] Odůvodnění žalobou napadených rozhodnutí jsou v zásadě shodná. Obsahují rozsáhlou citaci Formálního sdělení č. j. UMB/2019/003/CZ/RCOL ze dne 23. 2. 2021 (dále „formální sdělení“), v němž Evropská komise (dále „Komise“) formulovala závěry auditu týkajícího se fungování zavedených řídicích a kontrolních systémů za účelem vyloučení střetu zájmů, zahájeného v návaznosti na politickou činnost Ing. Andreje Babiše, který se stal dne 29. 1. 2014 místopředsedou vlády a ministrem financí a následně dne 6. 12. 2017 předsedou vlády. Dále žalovaný odkázal na souhrnnou zprávu Generálního ředitelství pro zemědělství a rozvoj venkova projednanou dne 11. 5. 2022, 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.

[3] Z uvedených dokumentů dle žalovaného vyplývá, že projekt jiného příjemce dotace (společnosti SCHROM FARMS spol. s r.o.), patřícího – stejně jako žalobkyně – do koncernu AGROFERT, byl Komisí shledán nezpůsobilým pro financování z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (dále „EZFRV“) z důvodu jeho nesouladu s právem EU. 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. V této souvislosti Komise 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 z důvodu rozporu s právními předpisy rovněž vyloučeno.

[4] Žalovaný zdůraznil, že právní závěry auditu jsou relevantní i pro nyní posuzované žádosti o dotaci a že byl povinen postupovat tak, aby přijaté řešení bylo v souladu s vnitrostátními i unijními právními předpisy, přičemž zdůraznil požadavek eurokonformního výkladu. Uvedl též, že byl povinen dbát, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem, kterým je 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.

[5] Dále žalovaný uvedl, že byl povinen prověřit, zda by poskytnutí dotace nebylo v rozporu s pravidly stanovenými za účelem zabránění střetu zájmů (mj. § 4c zákona o střetu zájmů), a tedy ověřit, zda je žalobkyně způsobilým žadatelem.

[6] Vzhledem k tomu, že ke dni podání žádostí 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. NSS: od 3. 2. 2017 byly akcie vloženy do dvou svěřenských fondů, na které má Ing. Andrej Babiš dle právního názoru Komise vyjádřeného 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

pokračování

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*.

[7] Žalovaný dospěl k závěru, že finanční prostředky poskytnuté žalobkyni na základě jejích žádostí by proto Komise považovala za neoprávněné, a došlo by k jejich vyloučení z financování v rámci EZFRV.

[8] Žalobkyně podala proti rozhodnutím žalovaného žalobu. Městský soud rozhodnutí žalovaného zrušil pro nepřezkoumatelnost a věci mu vrátil k dalšímu řízení.

[9] Městský soud předeslal, že nynější případ se odlišuje od věci rozhodnuté Nejvyšším správním soudem rozsudkem ze dne 17. 4. 2024, č. j. 6 Afs 71/2023-87, a dalších věcí rozhodnutých Nejvyšším správním soudem, v nichž byla předmětem soudního přezkumu rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu (dále „MPO“), která byla formulována odlišným způsobem než rozhodnutí žalovaného.

[10] Žalovaný se totiž oproti MPO zabýval také tím, zda žalobkyně byla způsobilým žadatelem o dotaci a poukaz na hrozbu neproplacení dotačních prostředků žalovaným byl dle městského soudu v daném případě pouze podpůrný. Nadto všechny případy žalob společností patřících do koncernu AGROFERT směřující 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 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.

[11] Městský soud se podobně jako osmnáctý senát ve věcech sp. zn. 18 A 12/2023 a sp. zn. 18 A 13/2023 neztotožnil s právním názorem sedmnáctého senátu téhož soudu, který v souvisejících řízeních sesterských společností žalobkyně shodně formulované žaloby zamítl (rozsudky ve věcech sp. zn. 17 A 24/2023 a sp. zn. 17 A 25/2023). Dle městského soudu nelze za žalovaného „doplnit“ do vydaných rozhodnutí konkrétní důvody pro ukončení administrace žádostí žalobkyně, které by na novém skutkovém půdorysu již „mohly“ obstát, jak to učinil sedmnáctý senát.

[12] 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, anebo 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 „nezpůsobilost žalobkyně“) i obavě z neproplacení dotačních prostředků Komisí (dále „princip prevence“).

[13] Závěry žalovaného ohledně nezpůsobilosti žalobkyně shledal městský soud nepřezkoumatelnými pro nedostatek odůvodnění. Pokud by ovšem obstál rozhodovací důvod založený na principu prevence, nebyla by dílčí nepřezkoumatelnost závěrů o nezpůsobilosti žalobkyně bez dalšího důvodem pro zrušení napadených rozhodnutí. Městský soud proto označil za klíčové posouzení, zda obстоjí rozhodovací důvod žalovaného založený na principu prevence.

[14] Městský soud shledal, že žalovaný založil svá rozhodnutí též na principu prevence, tedy obavě z toho, že Komise by postupovala obdobně jako ve věci SCHROM FARMS a dotační prostředky by neproplatila. Jako nedostatečnou však městský soud v této souvislosti shledal úvahu žalovaného založenou na tom, že by Komise své stanovisko v případě žalobkyně nezměnila a že pro takovou změnu nedává její formální sdělení, souhrnná zpráva ani prováděcí rozhodnutí žádný prostor. Žalovaný byl dle městského soudu povinen vypořádat se přinejmenším s konkrétními námitkami, jimiž žalobkyně přenositelnost závěrů Komise na změněný skutkový stav zpochybňovala.

[15] Konstrukce žalovaného, opřená o dosavadní postup Komise a obavu z následků pro veřejné rozpočty v situaci, kdyby žalovaný závěry Komise 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 žalovaný zdůvodnil, proč závěry vyslovené na jiném skutkovém půdorysu považuje za potřebné reflektovat i v nynější věci. Městský soud v této souvislosti 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 napadených rozhodnutí však již Ing. Andrej Babiš předsedou vlády více než rok nebyl.

[16] Městský soud považoval za pochybení, že žalovaný v odůvodnění vydaných rozhodnutí na námitku změny skutkového stavu nereagoval, když bez jasné návaznosti na tuto otázku toliko odkázal na porušení čl. 4 písm. k) dotačních pravidel, která v odůvodnění citoval. To městský soud považoval za nedostatečné.

[17] Pakliže ze závěrů Komise jednoznačně nevyplývá více než to, že projekty nesmějí být schváleny v době, kdy existoval střet zájmů, nelze dle městského soudu úvahu žalovaného o krácení finančních prostředků prozatím označit za racionální a logické vyústění učiněných skutkových zjištění. Městský soud uzavřel, že takovou správní úvahu prozatím nemůže akceptovat.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[18] Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost podle § 102 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“).

pokračování

[19] V kasační stížnosti stěžovatel zdůraznil, že na uzavření dohody o poskytnutí dotace z PRV není právní nárok, přičemž nenárokový charakter dotace je určující pro meze soudního přezkumu napadených rozhodnutí.

[20] Podle stěžovatele se závěry auditního šetření týkajícího se společnosti SCHROM FARMS analogicky uplatní i v případě žalobkyně. Obava, že Komise by postupovala obdobně jako v případě dotace stěžovatelem dříve poskytnuté společnosti SCHROM FARMS, je dostatečně odůvodněná.

[21] 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, auditori 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 projektů žalobkyně). Ve vztahu k těmto žádostem Komise v souhrnné zprávě uvedla, že „ze seznamu žádostí od společností ze skupiny B [tj. koncernu AGROFERT], které dosud nebyly schváleny nebo již schváleny byly, ale platební agentura [tj. Stěžovatel] je do okamžiku dopisu ke smírcímu řízení neproplatila, by 37 projektů s datem podání žádosti po 1. září 2017 podléhalo zákazu stanovenému v § 4c zákona o střetu zájmů, a bylo by tudíž z financování v rámci EZFRV vyloučeno (v případě schválení a proplacení) [vč. Projektu]. V době dopisu ke smírcímu řízení obdrželo GŘ AGRI informaci, že sedm z těchto 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.“

[22] Stěžovatel namítal, že je jeho povinností zajistit, že konkrétní operace, která zahrnuje celý proces vztahující se k poskytování dotace na uskutečnění konkrétního projektu, podporovaná z evropských strukturálních a investičních fondů (včetně 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 EU bude ze strany unijních orgánů akceptována a refundována. Z tohoto důvodu byly klíčovými podklady, které stěžovatel hodnotil v rámci správního uvážení o žádosti žalobkyně, dokumenty vydané Komisí v rámci auditního šetření, resp. závěry auditního šetření.

[23] Žalobou napadená rozhodnutí vycházejí mimo jiné z principu ochrany veřejného zájmu, resp. principu prevence (předcházení nesrovnalostem), a to za účelem zajištění, že případně vyplacená dotace nebude následně (s ohledem na závěry auditu) předmětem opravy dle čl. 85 nařízení č. 1303/2013. Dle stěžovatele je z odůvodnění rozhodnutí obava z uplatnění finančních oprav ze strany Komise (i její věcný základ) zřejmá.

[24] Stěžovatel dále uvedl, že způsobilost žalobkyně z hlediska právní úpravy střetu zájmů (§ 4c zákona o střetu zájmů) sám neposuzoval, v tomto ohledu vycházel ze závěrů auditu Komise, které byl povinen zohlednit.

[25] Stěžovatel byl přesvědčen, že v odůvodnění rozhodnutí se dostatečně vypořádal se změnou skutkového stavu [spočívající v tom, že v okamžiku vydání rozhodnutí již Ing. Andrej Babiš nebyl předsedou vlády, a tedy 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 rozhodnutích 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.

[26] Vzhledem k tomu, že žalobkyně podala žádosti v době, kdy byl Ing. Andrej Babiš předsedou vlády, byl stěžovatel oprávněn ukončit administraci žádostí, neboť způsobilost žalobkyně z hlediska střetu zájmů netrvala po celé rozhodné období.

[27] Stěžovatel rovněž poukázal na čl. 61 odst. 1 nařízení č. 2018/1046 [kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012]. Uvedené ustanovení problematiku střetu zájmů neomezuje pouze na okamžik rozhodnutí správního orgánu o dotaci, ale vztahuje se také na jeho přípravnou a kontrolní fázi. K tomu stěžovatel odkázal také na výklad provedený Ústavním soudem v nálezu 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.

[28] Dle stěžovatele je třeba odmítnout výklad, podle něž je posuzování (ne)existence střetu zájmů vázáno k okamžiku vydání správního rozhodnutí. Takový výklad je v přímém rozporu s účelem pravidel týkajících se střetu zájmů. Smyslem je vyloučit všechny případné situace 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 dle stěžovatele nemůže mít na posouzení žádosti žalobkyně žádný vliv.

[29] Stěžovatel shrnul, že v odůvodnění rozhodnutí uvedl ucelené a logické správní uvážení. Nemůže mu být kladeno k tíži (též s ohledem na judikaturu, dle které správní orgány nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou), že se podrobně nezabýval dílčí námitkou žalobkyně týkající se změny skutkového stavu. Tato námitka nebyla relevantní, a nadto byla vypořádána odkazem na čl. 4 písm. k) dotačních pravidel. Přístup městského soudu, který vydaná rozhodnutí stěžovatele z tohoto důvodu zrušil, stěžovatel označil za přepjatý formalismus.

[30] Z uvedených důvodů stěžovatel Nejvyššímu správnímu soudu navrhl, aby rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[31] **Žalobkyně** se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila se závěry rozsudku městského soudu.

[32] Dle žalobkyně stěžovatel v kasační stížnosti popírá skutečný rozhodovací důvod. Nosným důvodem rozhodnutí byla existence střetu zájmů ve smyslu § 4c zákona o střetu zájmů. Obava z neproplacení dotačních prostředků z rozpočtu EU byla dle žalobkyně

pokračování

důvodem pouze podpůrným. Stěžovatel tedy byl povinen se podrobně vypořádat s jejími námitkami a důkazními návrhy, kterými žalobkyně existenci domnělého porušení § 4c zákona o střetu zájmů vyvracela.

[33] Žalobkyně zdůraznila, 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 EU. To 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.

[34] Závěry judikatury Nejvyššího správního soudu ve vztahu k principu prevence proto nejsou na nyní posuzovaný případ přenositelné. Není rovněž bez významu, jak upozornil i 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.

[35] 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 vyplývat ani žádné rozpočtové riziko. Žalobkyně nesouhlasila se stěžovatelem, že poukazem na čl. 4 písm. k) dotačních pravidel prokázal nezpůsobilost žalobkyně ve smyslu porušení § 4c zákona o střetu zájmů k okamžiku podání žádosti o dotaci.

[36] Nedůvodnost obav stěžovatele z neproplacení dotace z rozpočtu EU 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 potvrzovaly, že v nich nejsou zahrnuty výdaje poskytnuté na operace související se skupinou AGROFERT.

[37] Žalobkyně upozornila, že stěžovatel se v kasační stížnosti pokouší nepřipustně doplnit odůvodnění vydaných rozhodnutí. Žalobkyně rovněž vysvětlila, proč je stěžovatelem prezentované odůvodnění nesprávné po věcné stránce. Jelikož však stěžovatel tyto důvody v rozhodnutí nevyjádřil, neměly by být v řízení o kasační stížnosti přezkoumávány.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[38] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[39] Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost **je důvodná**.

[40] Ve skutkově i právně téměř identických případech rozhodl Nejvyšší správní soud nedávnými rozsudky ze dne 15. 1. 2025, č. j. 6 Afs 207/2024-63, či ze dne 22. 1. 2025, č. j. 6 Afs 208/2024-58. V nyní projednávané věci Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od závěrů přijatých v uvedených rozsudcích odchýlit, neboť na ni, i s ohledem na obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně, plně dopadají.

[41] V nyní souzené věci jsou předmětem soudního přezkumu čtyři negativní rozhodnutí stěžovatele o žádostech žalobkyně o dotaci (oznámení o ukončení administrace žádostí 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 „zákon o SZIF“), se jednalo o nenárokové dotace [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).

[42] 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 neznamena 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,

pokračování

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.).

[43] Z hlediska požadavků na odůvodnění 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).

[44] V nyní posuzované věci stěžovatel dle městského soudu založil vydaná rozhodnutí mimo jiné rovněž na obavě z neproplacení dotačních prostředků Komisí (tedy na principu prevence), přičemž takový rozhodovací důvod obстоjí i samostatně, bez ohledu na dostatečnost odůvodnění závěru o nezpůsobilosti žalobkyně. S tímto dílčím 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.

[45] Městský soud nicméně v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že přezkoumatelnými nejsou ani úvahy stěžovatele ohledně jeho obavy z neproplacení dotačních prostředků Komisí, 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.

[46] S tímto závěrem městského soudu se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Naopak považuje rozhodnutí stěžovatele v tomto ohledu za přezkoumatelná.

[47] V této souvislosti Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, 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 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).

[48] Stěžovatel v rozhodnutích podrobně citoval závěry Komise ohledně střetu zájmů Ing. Andreje Babiše, které byly dle jeho názoru uplatnitelné i na nyní posuzované případy. K principu prevence stěžovatel zdůraznil, že musí dbát, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem. Je ve veřejném zájmu, aby nezpůsobilým příjemcům nebyly poskytovány dotace z veřejných prostředků, které následně mohou být důvodem finanční opravy, což by mělo negativní důsledky pro české veřejné rozpočty. Udržování rozpočtové stability je rovněž veřejným zájmem. 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 dovodil, že finanční prostředky poskytnuté žalobkyni na základě posuzovaných žádostí by Komise rovněž považovala za neoprávněné, a tedy by došlo k jejich vyloučení z financování v rámci EZFRV.

[49] Z odůvodnění popsaného výše (a to i bez dodatečného vysvětlení poskytnutého v rámci soudního řízení) je tak dle Nejvyššího správního soudu 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 v rozhodnutích stěžovatele jasně vyplývá, že podmínka způsobilosti žadatele musí být splněna již od data podání žádosti (nikoli pouze v době, kdy se o žádosti o dotaci rozhoduje). Stěžovatel tak sice stručně, avšak jasně v kontextu obavy z budoucího vyloučení financování dotace z evropských prostředků vyjádřil svůj dílčí závěr, že žalobkyně jako žadatelka musela v souladu s dotačními pravidly splňovat předepsané podmínky pro poskytnutí dotace již od data podání žádosti o dotaci. Ačkoli jsou v tomto ohledu odůvodnění rozhodnutí stěžovatele stručná, dle Nejvyššího správního soudu jsou srozumitelná, opírají se o znění příslušné právní úpravy a splňují kritéria přezkoumatelnosti, aniž by je soud musel složitě interpretovat, domýšlet či nahrazovat.

[50] Nepřezkoumatelnost rozhodnutí stěžovatele nezpůsobuje, že se v nich stěžovatel výslovně nevypořádal s námitkami žalobkyně týkajícími se uvedené změny skutkového stavu. Stěžovatel využil možnosti vystavět vlastní argumentaci, vysvětlující obavu z budoucího neproplacení dotace, přičemž v konkurenci s touto argumentací námitky žalobkyně neobstojí. Takový postup je dle výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu přípustný.

[51] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že úvahy stěžovatele k principu prevence jakožto jednoho ze dvou důvodů, o které se rozhodnutí stěžovatele opírají, jsou dostatečně odůvodněné a srozumitelné a že požadavky kladené judikaturou na přezkoumatelnost rozhodnutí byly v projednávaném případě naplněny. Z rozhodnutí stěžovatele je patrné, jakými úvahami se řídil, z jakých podkladů vycházel a k jakým skutkovým a právním závěrům dospěl. Stěžovatel rovněž dostatečně reflektoval konkrétní skutkové okolnosti projednávaných případů. Stěžovatel obavy z neproplacení dotačních prostředků Komisí dostatečně a logicky (byť stručně) odůvodnil.

[52] Nejvyšší správní soud poznamenává, že pro výše provedené posouzení přezkoumatelnosti příslušných částí rozhodnutí stěžovatele nebylo podstatné, zda se stěžovatel s převzatými závěry Komise ztotožnil, či nikoli. Z hlediska principu prevence považoval stěžovatel za podstatné zabývat se 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.

[53] Nejvyšší správní soud doplňuje, že kromě výše zmíněných rozsudků č. j. 6 Afs 207/2024-63 a č. j. 6 Afs 208/2024-58 ke shodným závěrům při posouzení

pokračování

přezkoumatelnosti rozhodnutí dospěl zdejší soud též v rozsudku ze dne 14. 1. 2025, č. j. 1 Afs 172/2024-59. V odkazované věci se jednalo o obsahově téměř totožné rozhodnutí stěžovatele o ukončení administrace žádosti o dotaci jiné žalobkyně (patřící rovněž do skupiny AGROFERT) a téměř totožný rozsudek městského soudu.

IV. Závěr a náklady řízení

[54] 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 rozsudek 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.

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

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

V Brně dne 6. února 2025

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu