



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **OLMA, a.s.**, se sídlem Pavelkova 597/18, Olomouc, zast. JUDr. Sylvii Sobolovou, Ph.D., advokátkou, se sídlem Jungmannova 745/24, 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 1716/2, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 1. 2023, č. j. SZIF/2023/0107598, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 7. 2024, č. j. 3 A 4/2023-138,

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.

[1] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) ukončil administraci žádosti žalobkyně o dotaci podanou v rámci Programu rozvoje venkova České republiky na období 2014–2020 (dále též „PRV“) ze dne 3. 8. 2020, reg. č. 20/010/0421d/671/001023, na projekt s názvem „*Modernizace a zefektivnění výroby mléčných specialit*“.

[2] Žalobkyně brojila proti napadenému rozhodnutí žalobou, kterou Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) zamítl jako nedůvodnou rozsudkem ze dne 16. 7. 2024, č. j. 3 A 4/2023-138 (dále jen „napadený rozsudek“).

[3] Nepřisvědčil námitce žalobkyně, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné či nicotné. Napadené rozhodnutí bylo vydáno správním orgánem, který měl k jeho vydání pravomoc, netrpí žádnými nedostatky formy a je zcela určité. Žalovaný se zabýval

posouzením žádosti racionálně a nevybočil z mezí správního uvážení. Ani námitky žalobkyně, 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 žalobkyně, nemohly podle městského soudu s ohledem na jejich nekonkrétnost vyvolat nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. To městský soud neshledal ani vnitřně rozporným.

[4] K namítané neúplnosti správního spisu městský soud uvedl, že žalovaný své závěry opřel o dokumenty, s nimiž měla žalobkyně možnost se seznámit a případně se k nim vyjádřit, a které souvisely s důvodem vydání napadeného rozhodnutí. Tím byla ochrana veřejných rozpočtů, resp. reálná obava z následného neproplacení dotace ze strany Evropské komise (dále jen „Komise“). Dokumenty, které žalobkyně považovala za podstatné pro východiska Komise, a které nebyly součástí spisu, nemohly podle městského soudu na závěrech žalovaného s ohledem na důvod vydání napadeného rozhodnutí ničeho změnit.

[5] Městský soud rovněž nepřisvědčil žalobní námitce, že žalovaný pominul změnu skutkového stavu spočívající v tom, že v době vydání napadeného rozhodnutí již Ing. A. Babiš nebyl předsedou vlády. Poukázal na to, že Pravidla, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotace na projekty Programu rozvoje venkova na období 2014–2020 platná pro 10. kolo příjmu žádostí č. j. 19226/2020-MZE-14112 (dále jen „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 žalobkyně ohledně uvedené změny skutkového stavu (týkající se Ing. A. Babiše), ji nečiní nepřezkoumatelnou, ani nesrozumitelnou. Uvedené úvahy žalovaného jsou podle městského soudu rovněž v souladu s čl. 61 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 2018/1046 ze dne 18. července 2018, 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 („dále jen „finanční nařízení“), které střet zájmů vnímá širěji. Znění kapitoly 4 písm. k) obecné části A Pravidel a účel čl. 61 finančního nařízení činí odůvodněnou obavu žalovaného vyplývající z napadeného rozhodnutí, že i v projednávaném případě (shodně jako tomu bylo v případě společnosti SCHROM FARMS, spol. s r.o.) Komise přistoupí k uplatnění finanční opravy, a to ze stejných důvodů, jaké byly shledány ve Formálním sdělení Komise ze dne 23. 2. 2021 č. j. UMB/2019/003/CZ/COL, (dále jen „formální sdělení“) a Souhrnné zprávě Komise k auditnímu šetření ze dne 11. 5. 2022 (dále jen „souhrnná zpráva“). Městský soud poukázal na to, že by bylo 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 by již nebyl veřejným funkcionářem. Takový výklad by umožňoval obcházení institutu střetu zájmů.

[6] K rozporovanému závěru auditu týkajícího se zapojení Ing. A. Babiše do řízení skupiny AGROFERT a jeho nepřímého ovládání mateřské společnosti (AGROFERT, a.s.) městský soud připomněl, 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 nemůže

pokračování

svým posouzením jakkoli zvrátit závěry Komise vyslovené ve formálním sdělení a souhrnné zprávě. Takovou pravomoc žalovaného nezakládá ani zákon č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o SZIF“), či jiný právní předpis.

## II.

[7] Proti napadenému rozsudku se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) brání kasační stížností z důvodů, jež lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhuje jej zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Podstata stížnostní argumentace je založena jednak na tvrzení, že městský soud dezinterpretoval důvod, na kterém bylo založeno napadené rozhodnutí. Kromě toho městský soud pochybil v tom, že zohlednil důvod, který však není v napadeném rozhodnutí výslovně uveden, a sice že existovalo riziko následného neproplacení projektu stěžovatelky Komisí. Městský soud měl také nepřípustně doplnit odůvodnění napadeného rozhodnutí o další úvahy, které v něm nebyly vyjádřeny, a tím stěžovatelce odňal právo efektivně se bránit proti napadenému rozhodnutí.

[9] Stěžovatelka v rámci právě uvedených okruhů námitek jednak tvrdí, že k pozastavení administrace došlo v důsledku auditního šetření politické činnosti zakladatele skupiny AGROFERT Ing. A. Babiše, který byl v okamžiku zahájení auditu předsedou vlády České republiky. V době rozhodování žalovaného však byla situace jiná, napadené rozhodnutí je tak založeno na odlišném a neaktuálním skutkovém stavu věci. Stěžovatelka poukazuje na řadu jiných rozhodnutí městského soudu, které dospěly k opačným závěrům, než jsou obsahem napadeného rozsudku.

[10] Stěžovatelka vyjadřuje nesouhlas se závěrem městského soudu, že napadené rozhodnutí není založeno na závěru o střetu zájmů, 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 stěžovatelky neodpovídá obsahu napadeného rozhodnutí. K dezinterpretaci závěrů žalovaného ze strany městského soudu, který popřel, že by stěžovatelčina žádost byla zamítnuta především z důvodu střetu zájmů na straně Ing. A. Babiše, stěžovatelka poukazuje jednak na obsah napadeného rozhodnutí, a také na kontrolu, kterou žalovaný v průběhu administrace žádosti o dotaci provedl. Jejím cílem bylo ověřit způsobilost stěžovatelky jako příjemce dotace. V důsledku popsaného nesprávného vymezení nosného důvodu napadeného rozhodnutí ze strany městského soudu došlo k nesprávnému posouzení související stěžovatelčiny námitky vyvracející existenci porušení § 4c zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů (dále jen „zákon o střetu zájmů“).

[11] Stěžovatelka poukazuje i na, že městský soud prokázal nejen svou neochotu přezkoumat skutečný důvod zamítnutí dotace (střet zájmů), 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 údaj nesprávný, neboť v posuzované věci nebylo o žádosti o dotaci stěžovatelky rozhodováno v režimu tzv. přímého řízení, kdy je Komise odpovědná za administraci podané žádosti o dotaci.

[12] S ohledem na uvedené nejsou na daný případ přenositelné závěry judikatury Nejvyššího správního soudu, učiněné k přezkumu zákonnosti rozhodnutí o zamítnutí dotace vydaných Ministerstvem průmyslu a obchodu (konkrétně rozsudky vydané ve věcech sp. zn. 6 Afs 71/2023, sp. zn. 7 Afs 96/2023, sp. zn. 7 Afs 95/2023, sp. zn. 4 Afs 71/2023, sp. zn. 8 Afs 42/2023 a sp. zn. 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. A. Babiš veřejným funkcionářem. K zamítnutí dotace v uvedených případech došlo z důvodu rizika neproplacení poskytnutých státních prostředků Komisí, a nikoliv pro existenci střetu zájmů. Založil-li ale nyní žalovaný svoje rozhodnutí právě na závěru o porušení § 4c zákona o střetu zájmů, mělo být jeho rozhodnutí podrobeno dodatečné soudní kontrole. Tomu se však městský soud vyhnul.

[13] Stěžovatelka dále považuje za nepřezkoumatelný a také za nesprávný závěr městského soudu o tom, že svěřenské fondy, do nichž byly vloženy akcie společnosti AGROFERT, a.s., jsou ovládány Ing. A. Babišem. Stěžovatelka již v námitkách proti kontrolnímu protokolu ze dne 7. 12. 2022 navrhla řadu důkazních prostředků k prokázání skutečnosti, že Ing. A. Babiš neovládá společnost AGROFERT, a.s., ani svěřenské fondy. S těmito návrhy se žalovaný nevypořádal a městský soud tuto vadu neodstranil, čímž porušil právo stěžovatelky na spravedlivý proces.

[14] Stěžovatelka nesouhlasí rovněž s tím, že by důvodem zamítnutí dotace mohlo být riziko následného neproplacení projektu stěžovatelky Komisí. Žalovaný totiž rozhodoval o dotačním projektu stěžovatelky v době, kdy již Ing. A. Babiš nebyl členem vlády, a tedy ani veřejným funkcionářem podle § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů. Poskytnutím dotace by proto nedošlo k rozporu se závěry auditu a ke vzniku rizika neproplacení dotace z rozpočtu Evropské unie. Ve formálním sdělení totiž Komise vymezila předpoklady, za kterých by poskytnutí dotací skupině AGROFERT bylo v rozporu s § 4c zákona o střetu zájmů, které zde nebyly dány. Stěžovatelka poukazuje i na to, že Ministerstvo průmyslu a obchodu v nedávné době poskytlo společností ze skupiny AGROFERT dvě dotace, o nichž rozhodlo v době, kdy Ing. A. 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 působení Ing. A. Babiše ve vládě. Jejich neprovedením městský soud zatížil řízení vadou. Stěžovatelka netvrdila, že by tato rozhodnutí měla být pro žalovaného závazná. Uvedená rozhodnutí však prokazují, že po zásadní změně skutkového stavu, ze kterého audit vycházel, nespátřují ani ostatní poskytovatelé dotací v poskytování dotací žadatelům ze skupiny AGROFERT rozpočtové riziko.

[15] 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 Prováděcím rozhodnutím Komise (EU) 2022/908 ze dne 8. června 2022, kterým se z financování EU vylučují některé výdaje vynaložené členskými státy v rámci Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF) a v rámci Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) (dále jen „prováděcí rozhodnutí“), vyloučen z unijního financování. U projektu společnosti SCHROM FARMS spol. s r.o. totiž byly na rozdíl od projektu stěžovatelky kumulativně splněny podmínky vyplývající

pokračování

z formálního sdělení [tj. 1. podání žádosti o dotaci dne 1. 9. 2017 nebo po tomto datu a 2. poskytnutí dotace v době, kdy byl Ing. A. 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 vyslovené v případě SCHROM FARMS spol. s r.o. se v případě stěžovatelky uplatní analogicky v plném rozsahu, pak jeho úvaha neměla oporu ve spisu, resp. nebyla logickým vyústěním řádného vyhodnocení skutkových zjištění.

[16] Příklad společnosti SCHROM FARMS spol. s r.o. tedy není skutkově obdobný nynějšímu případu, neboť s ohledem na změnu skutkového stavu, ke které v mezidobí došlo (ukončení působení Ing. A. Babiše ve vládě), nejsou naplněny uvedené kumulativní podmínky, kterými Komise vysvětlovala údajnou nezpůsobilost dotačních projektů žadatelů ze skupiny AGROFERT. Argumentace městského soudu tedy vychází ze zcela nesprávného předpokladu. Uvedený soud se opomenul vypořádat s žalobními námitkami stěžovatelky, v nichž na tyto odlišnosti opakovaně upozorňovala. Podle stěžovatelky nelze připustit, aby byl obsah auditu účelově dezinterpretován, včetně toho, že z něj budou vyvozována rizika, která z něj neplynou.

[17] Stěžovatelka také zdůrazňuje, že v okamžiku podání žádosti o dotaci nemohl být stěžovatelčin dotační projekt v rozporu s § 4c zákona o střetu zájmů, neboť zákaz poskytnutí dotace se vztahuje až k okamžiku rozhodování poskytovatele dotace, nikoliv již k okamžiku samotného podání žádosti. Zmíněné ustanovení totiž nezakazuje určité skupině žadatelů žádost o dotaci podat, ale zakazuje orgánům veřejné moci ji poskytnout. Kapitola 4 písm. k) obecné části A Pravidel dopadá jen na věcnou způsobilost projektu, o jehož podporu žadatel žádá, a nikoliv na způsobilost samotného žadatele. Lze proto rozlišovat způsobilost projektu a způsobilost žadatele, přitom tuto způsobilost žadatele lze posuzovat až v okamžiku vydání rozhodnutí. Napadený rozsudek proto stěžovatelka považuje za vnitřně rozporný. Odmítl-li v něm totiž městský soud 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. Právě proto, že se orgány Komise nikdy nezabývaly kapitolou 4 písm. k) obecné části A Pravidel, nemůže z výsledků auditu vyplývat ani žádné rozpočtové riziko spojené s domnělým porušením tohoto ustanovení Pravidel. K principu prevence, na který městský soud v napadeném rozsudku poukázal, stěžovatelka uvádí, že z auditu vyplývalo, že dotace poskytnuté v době, kdy Ing. A. Babiš nebyl členem vlády, jsou způsobilé k proplacení z rozpočtu Evropské unie. Dospěl-li žalovaný k opačným závěrům, závěry auditu zneužil.

[18] Stěžovatelka městskému soudu vytýká i nepřípustné nahrazení odůvodnění napadeného rozhodnutí vlastními úvahami, které žalovaný nikdy nevyslovil. Uvedené se konkrétně týká: (a) odkazu na čl. 61 finančního nařízení a dovození závěru, že je v něm střet zájmů vnímám šířeji a dopadá na okamžik podání žádosti o dotaci; (b) závěru, že Ing. A. Babiš měl přímý zájem na úspěchu společností patřících do skupiny AGROFERT, přičemž ke dni podání žádosti o dotaci byl předsedou vlády; (c) závěru, že bylo nutné zohlednit širší pojetí střetu zájmů podle čl. 61 finančního nařízení; (d) závěru, že znění kapitoly 4 písm. k) obecné části A Pravidel a účel čl. 61 finančního nařízení činí obavu žalovaného o neproplacení dotace odůvodněnou; (e) úvahy, že v době předsednictví vlády Ing. A. Babiše byla vytvořena pravidla, na základě kterých podala

stěžovatelka žádost o dotaci, a (f) úvahy, podle níž posuzování existence střetu zájmů v okamžiku vydání rozhodnutí by popíralo smysl institutu dle čl. 61 finančního nařízení.

[19] Postup městského soudu spočívající v doplnění žalovaným nevyslovených úvah stěžovatelka považuje za vážnou procesní vadu. Poukazuje na to, že jiná rozhodnutí téhož soudu výslovně odmítla doplnit konkrétní důvody pro ukončení administrace žádosti o dotaci v rozhodnutí žalovaného s odůvodněním, že by tím 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 přitom plyne, že působení Ing. A. Babiše ve vládě lze považovat za „*dostatečně vyřešené*“ a „*odpovídající požadavkům článku 61 finančního nařízení.*“ Stěžovatelka dodává, že z žádné části auditu neplyne, že by se naplnění podmínek § 4c zákona o střetu zájmů mělo posuzovat k okamžiku podání žádosti o dotaci.

[20] Stěžovatelka dále k závěrům městského soudu týkajícím se 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 nemohla porušit povinnost „*zdržet se jednání, které by mohlo uvést jeho zájmy do střetu se zájmy Unie.*“ K porušení tohoto ustanovení tedy nemohlo z její strany dojít. Za nesprávnou považuje i úvahu městského soudu o tom, že k porušení tohoto ustanovení mohlo dojít v důsledku toho, že Ing. A. Babiš byl ke dni podání žádosti o dotaci předsedou vlády a měl mít přímý zájem na úspěchu společností patřících do skupiny AGROFERT. Ing. A. Babiš totiž nikdy neměl žádný vliv na způsob vyhodnocení žádostí o dotaci. Stěžovatelka odmítá, že by takovýmto vlivem mohla být městský soudem zmíněná možnost vlády odvolat státního zaměstnance, neboť to vylučuje zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě. Podle něj vláda rozhoduje pouze o systemizaci služebních úřadů. Možnost Ing. A. Babiše cokoliv ovlivňovat naznačenou městským soudem považuje proto stěžovatelka ze pouhou domněnku.

### III.

[21] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůrazňuje, 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 auditu vydáno prováděcí rozhodnutí, podle něž byl z financování EU vyloučen projekt společnosti SCHROM FARMS spol. s r.o. Žalovaný tedy z preventivních důvodů pozastavil administraci dalších 37 projektů podaných společnostmi z koncernu AGROFERT, protože by je Evropská unie neproplatila. Vycházel z čl. 6 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 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“), z něhož vyplývá povinnost žalovaného (jako platební agentury) zajistit, že operace podporované z evropských fondů jsou v souladu s právem Evropské unie a členských států, týkajícím se jeho uplatňování. Pojem operace přitom zahrnuje celý proces vztahující se k poskytování dotace na realizaci konkrétního projektu.

pokračování

[22] Žalovaný je povinen ověřit, že konkrétní operace bude orgány Evropské unie 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 společností z koncernu AGROFERT. Schválení žádosti o dotaci by v tomto případě porušilo veřejný zájem (zátěž veřejného rozpočtu nad rámec předpokládaných výdajů). Žalovaný přitom způsobilost stěžovatelky z hlediska § 4c zákona o střetu zájmů neposuzoval, neboť vycházel z posouzení již provedeného auditu Komise.

[23] K namítané změně skutkového stavu (spočívající v tom, že Ing. A. Babiš v okamžiku vydání napadeného rozhodnutí 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 byla podána v době, kdy Ing. A. Babiš byl předsedou vlády, tedy veřejným funkcionářem, a proto žalovaný mohl ukončit administraci žádosti, neboť způsobilost stěžovatelky netrvala po celé rozhodné období. Výklad stěžovatelky 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.

[24] Tvrdí-li stěžovatelka, že městský soud nahradil odůvodnění obsažené v napadeném rozhodnutí vlastními úvahami, odkazuje žalovaný na ty jeho části, ve kterých jsou v plném rozsahu reprodukovány závěry auditu učiněné auditu Komise.

[25] 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. Žalovaný tedy navrhuje kasační stížnost zamítnout.

#### IV.

[26] Nejvyšší správní soud tudíž posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[27] Kasační stížnost není důvodná.

[28] Nejvyšší správní soud předesílá, že v posuzované věci se jedná o skutkově i právně obdobnou věc, v níž jiná společnost patřící do skupiny AGROFERT (konkrétně společnost Vodňanské kuře s.r.o.) uplatnila totožnou argumentaci jako stěžovatelka nyní a o níž již rozhodl v rozsudku ze dne 15. 1. 2015, č. j. 10 Afs 157/2024-62. Na něj dále

navázal v dalším případě společnosti KLADRUBSKÁ a.s. ze skupiny AGROFERT kasační soud také v rozsudku ze dne 23. 1. 2025, č. j. 4 Afs 161/2024-62. Ani v nynější věci přitom neshledává jakýkoliv důvod se od dříve vysloveného odchýlit. Ze závěrů obsažených ve zmíněných rozsudcích tudíž v dalším vychází i v souzeném případě.

[29] Spornou otázkou, kterou posuzuje Nejvyšší správní soud v tomto řízení, je důvodnost ukončení administrace žádosti stěžovatelky o dotaci podanou na projekt s názvem „*Modernizace a zefektivnění výroby mléčných specialit*“. Důvodem vydání napadeného rozhodnutí byla okolnost, že pokud by byla dotace poskytnuta, došlo by 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 tím došlo k porušení kapitoly 4 písm. k) obecné části A Pravidel.

[30] Stěžejním východiskem, na kterém je založeno hodnocení okolností nyní posuzovaného případu, je právní názor, podle něhož na získání dotace zásadně není právní nárok [§ 14 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)] a žádné základní právo na dotaci nebo veřejnou zakázku nelze dovodit ani z Listiny základních práv a svobod (viz bod 200 nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/17).

[31] 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. nález Ústavního soudu ze dne 18. 10. 2023, sp. zn. III. ÚS 1344/23). V již zmíněném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/17 Ústavní soud zdůraznil, 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.*“

[32] 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 9 Ads 83/2014-46). Rozšířený senát v této souvislosti vyslovil, 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 nabrzení 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

pokračování

soudům při přezkumu negativních rozhodnutí toliko posoudit, zda správní orgán z mezí správního uvážení nevybočil, či je nezneužil (§ 78 odst. 1 s. ř. s.).

[33] V rozsudku ze dne 5. 10. 2023, č. j. 4 Afs 266/2022-36, Nejvyšší správní soud rovněž dovodil, 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.“

[34] Jak již shora uvedeno, stěžovatelka v kasační stížnosti uplatňuje tři hlavní okruhy kasačních námitek. Jednak má za to, že městský soud dezinterpretoval důvod, na kterém je založeno napadené rozhodnutí. Dále namítá, že městský soud přezkoumal důvod, který v rozhodnutí žalovaného není explicitně vyjádřen. Konečně městský soud podle stěžovatelčina mínění nepřípustně doplnil odůvodnění rozhodnutí o zamítnutí dotace o další úvahy, které v něm nebyly vyjádřeny, a tím stěžovatelce odňal právo efektivně se bránit proti nezákonnému správnímu rozhodnutí. K těmto námitkám uvádí Nejvyšší správní soud následující.

[35] Tvrdí-li stěžovatelka, že městský soud dezinterpretoval důvod, na kterém je založeno napadené rozhodnutí, Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že důvodem vydání napadeného rozhodnutí byla okolnost, že by poskytnutím dotace došlo v důsledku existence střetu zájmů ve smyslu § 4c zákona o střetu zájmů k poskytnutí dotace v přímém rozporu s platnými a účinnými právními předpisy 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.“ (důraz přidán soudem).

[36] Uvádí-li tedy stěžovatelka to, že zakladatel skupiny AGROFERT, Ing. A. Babiš, byl v okamžiku zahájení auditu předsedou vlády, nikoliv však již v době vydání napadeného rozhodnutí, mýjí se tato její argumentace s podstatou této věci. Jmenovaný totiž byl předsedou vlády, což stěžovatelka nepopírá, právě v okamžiku podání žádosti o dotaci (dne 3. 8. 2020), konkrétně v letech 2017 až 2021. Ze shora citované části Pravidel přitom vyplývá, že 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 stěžovatelce přisvědčit potud, že v době rozhodování žalovaného byla situace skutečně jiná, podstatná je okolnost, že žádost stěžovatelky nesplňovala stanovené podmínky pro přiznání dotace. Žalovaný totiž v souladu se závěry auditního šetření Komise posuzoval existenci střetu zájmů ke dni podání žádosti a poukazoval i na zmíněnou kapitolu 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, aniž je rozhodné, zda v průběhu administrace žádosti střet zájmů případně pominul.

[37] Nejvyšší správní soud přitom nezjistil, že by městský soud jakkoliv dezinterpretoval důvody, pro které žalovaný ukončil administraci žádosti stěžovatelky o dotaci. Jak se totiž podává z odůvodnění napadeného rozsudku, městský soud (stejně jako žalovaný v napadeném rozhodnutí) výslovně vycházel z opakovaně zmiňované kapitoly 4 písm. k) obecné části A Pravidel (srov. odst. 76. až 84. odůvodnění rozsudku), a v souvislosti s tím nepochyboval, že obava žalovaného z uplatnění finanční opravy provedené Komisí je odůvodněná. Městský soud zdůraznil, že omezování posuzování existence střetu zájmů pouze na okamžik vydání napadeného 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 by již nebyl veřejným funkcionářem (viz odst. 84. napadeného rozsudku). V takovém případě by totiž mohlo docházet k obcházení smyslu střetu zájmů, např. účelovou rezignací veřejných funkcionářů jen na dobu rozhodování správních orgánů, jak také případně upozornil městský soud.

[38] Stěžovatelčina úvaha, podle které došlo k ukončení administrace její žádosti, a tedy vydání napadeného rozhodnutí, 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. V souzené věci by došlo k neproplacení dotace Komisí z důvodu střetu zájmů, a právě proto Česká republika nebyla ochotna financovat předložený projekt za situace, kdy by následně určitě nedošlo k proplacení těchto finančních prostředků Evropskou komisí. V takovém případě by se totiž jednalo o stoprocentní financování ze státního rozpočtu, na čemž ze zcela pochopitelných důvodů Česká republika neměla zájem.

[39] Lze proto shrnout, že stěžovatelčina námitka týkající se údajné dezinterpretace důvodu žalovaného, pro který jí nepřiznal dotaci (resp. ukončil administraci její žádosti), není důvodná. Z porovnání rozhodnutí žalovaného a napadeného rozsudku městského soudu totiž nic takového neplyne.

[40] Stěžovatelka dále namítá, že městský soud přezkoumal důvod, který v rozhodnutí žalovaného není explicitně vyjádřen (zda existovalo riziko následného neproplacení projektu stěžovatelky Komisí).

[41] I v uvedeném se však stěžovatelka mylí. Z obsahu napadeného rozhodnutí totiž plyne, že jeho podstata spočívá právě v závěrech unijních orgánů, podle kterých z důvodu střetu zájmů Ing. A. Babiše nebude projekt Komisí proplacen. Žalovaný v podstatě převzal závěry Komise, které se týkaly provedení auditu, z nichž zejména plyne, že Ing. A. Babiš prostřednictvím svěrenských fondů nepřímo ovládá mateřskou společnost AGROFERT a.s. a má přímý hospodářský zájem na jejím úspěchu. Z uvedeného důvodu 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 zakazu 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 ovládnutí mateřské společnosti AGROFERT a.s. Ing. A. Babišem a ohledně existence střetu zájmů přímo z auditních závěrů Komise, a to včetně rizika následného neproplacení projektu stěžovatelky Komisí. Ostatně, k neproplacení

pokračování

dotačního projektu v podobném případě již v minulosti došlo v případě zmíněné společnosti SCHROM FARMS spol. s r.o. (patřící též do skupiny AGROFERT) a žalovaný i městský soud z tohoto případu ve svých závěrech vycházeli.

[42] Stěžovatelkou 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. A. Babiš veřejným funkcionářem, ač v nynějším případě tomu tak není, nijak nevyvrací závěry žalovaného ani městského soudu a nemá za následek, že by z tohoto případu nebylo možné v posuzované věci vycházet. Podstatné okolnosti obou těchto případů jsou totiž stejné. Stěžovatelka je stejně jako společnost SCHROM FARMS spol. s r. o. součástí skupiny AGROFERT, jejím jediným společníkem je společnost AGROFERT a.s., jejímž jediným akcionářem byl až do 3. 2. 2017 Ing. A. Babiš, který ji vložil do svěřenských fondů, které ovládá. Stěžovatelkou zmíněný rozdíl není podstatný, neboť jak již bylo uvedeno výše, omezování posuzování existence střetu zájmů pouze k okamžiku vydání napadeného rozhodnutí by popřelo smysl celého institutu dotace. Stěžovatelka se proto mylí, když má za to, že případ společnosti SCHROM FARMS spol. s r.o. není skutkově obdobný posuzované věci.

[43] Stěžovatelce nelze přisvědčit ani v tom, že se městský soud rozdílem obou případů nezabýval. V odst. 82. napadeného rozsudku totiž městský soud poukázal na to, 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. Stěžovatelkou tvrzenou účelovou dezinterpretaci obsahu auditu a pochybení městského soudu, které by mělo za následek nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, proto Nejvyšší správní soud neshledal.

[44] Stěžovatelce lze dílem přisvědčit v tom, že městský soud v odst. 86. napadeného rozsudku dospěl k nepřesnému závěru o tom, že napadené rozhodnutí „*není založeno na prokázání střetu zájmu, ale na objektivním riziku, že ze strany Komise bude uplatněna finanční oprava, a tedy že dotace poskytnuté žalovaným nebudou následně Komisí proplaceny.*“ Z napadeného rozsudku je však současně zřejmé, že městský soud zcela správně shledal u stěžovatelky jak existenci střetu zájmů (viz zejm. jeho odst. 80., 82. a 84.), tak i riziko neproplacení poskytnutých státních finančních prostředků (viz zejm. odst. 80. a 81., jakož i odst. 92.). Stěžovatelce proto nelze přisvědčit v tom, že napadený rozsudek neodpovídá obsahu napadeného rozhodnutí. Také žalovaný totiž své rozhodnutí založil na závěrech o střetu zájmů a s tím souvisejícím riziku následného neproplacení daného projektu.

[45] Pro právě uvedené je bez významu stěžovatelčina stížnostní polemika o tom, že Ing. A. Babiš nikdy neměl žádný vliv na způsob vyhodnocení žádostí o dotaci. 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. Ve stěžovatelčině případě došlo k ukončení administrace její žádosti „pouze a jen“ z toho důvodu, že nesplňovala stanovené podmínky pro její poskytnutí.

[46] Nejvyšší správní soud konečně nemůže přisvědčit ani námitce týkající se nepřipustného doplnění odůvodnění napadeného rozhodnutí ze strany městského soudu o další úvahy, které v něm žalovaný nevyjádřil. Neshledal totiž, že by se takového

nepřípustného doplnění, pro které by byl dán zákonný důvod pro vyhovění kasační stížnosti, městský soud dopustil.

[47] Z povahy přezkumu prováděného správními soudy ostatně ani nelze dovodit, že by tyto měly svoje závěry redukovat toliko na potvrzení či vyvrácení důvodů, na kterých je založeno napadené rozhodnutí. Správní soud je oprávněn tuto argumentaci doplnit, popřípadě zasadit do širšího kontextu. Jen tak lze 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, tedy nic, co by mohlo odůvodňovat nezbytnost napadený rozsudek zrušit.

[48] Odlišně by tomu bylo teprve tehdy, pokud by například správní soud sice zamítl žalobu a potvrdil závěry obsažené v přezkoumávaném správním rozhodnutí, avšak na základě zcela odlišného odůvodnění, mimo rámec uplatněných žalobních důvodů, tedy způsobem, na který žalobkyně objektivně nemohla být připravena. Nic takového se však v nyní posuzované věci nestalo. Uvedená kasační námitka tudíž není důvodná.

[49] Ke stěžovatelkou namítané skutečnosti, že městský soud nepochopil základní právní rámec poskytování dotací, když v napadeném rozsudku vyslovil, že poskytovatelem předmětné dotace nebyla Česká republika, postačí uvést, že nevyvrací výše uvedený závěr, že její žádost nesplňovala stanovené podmínky pro přiznání dotace.

[50] Nejvyšší správní soud dále nemůže souhlasit se stěžovatelkou ani v tom, že neprovedení rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu o poskytnutí dotací v době, kdy již Ing. A. Babiš nebyl členem vlády (ze dne 22. 12. 2023 týkající se společnosti FATRA, a.s. a ze dne 29. 12. 2023 týkající se společnosti Primagra, a.s.), jako důkaz, představuje pochybení městského soudu, a tedy vadu řízení s vlivem na zákonnost napadeného rozsudku. Je tomu tak proto, že to, jakým způsobem uvedené ministerstvo rozhodlo v jiných věcech jiných společností ze skupiny AGROFERT, není pro soud ani žalovaného závazné, a není to tudíž způsobilé vyvrátit závěry městského soudu a žalovaného v posuzované věci. Nejvyšší správní soud v této souvislosti dodává, že městský soud se dotacemi poskytnutými společností ze skupiny AGROFERT v době, kdy Ing. A. Babiš nebyl členem vlády, zabýval v odst. 82. napadeného rozsudku, v němž poukázal na to, že stěžovatelka opomíjí skutečnost, že napadené rozhodnutí je vystavěno 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 vnímá střet zájmů širěji, když jej neomezuje pouze na samotné přiznání dotace, ale na širší proces, včetně přípravy, kontroly atd. Městský soud tedy při posouzení věci zohlednil stěžovatelkou zmíněnou skutečnost, že se orgány Komise nezabývaly kapitolou 4 písm. k) obecné části A Pravidel.

[51] Podle Nejvyššího správního soudu konečně neobstojí ani stěžovatelčina výtky, že se městský soud opomněl vypořádat s podstatou věci, neboť městský soud vystihl podstatu věci spočívající v tom, že stěžovatelce nebylo možné poskytnout dotaci z důvodu střetu zájmů a rizika neproplacení poskytnutých státních finančních prostředků Komisí, a s žalobními námitkami se řádně a srozumitelně vypořádal. Žádný z kasačních důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. tudíž není naplněn.

pokračování

V.

[52] 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.

[53] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly. Za uplatnitelný náklad přitom nelze podle ustálené judikatury považovat zastoupení žalovaného advokátem (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, a tam uvedené odkazy na další rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu). S ohledem na uvedené Nejvyšší správní soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 7. února 2025

Mgr. Petra Weissová  
předsedkyně senátu