



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z Davida Hipšra a soudců Lenky Krupičkové a Faisala Husseiniho v právní věci žalobkyně: **PENAM, a. s.**, se sídlem Cejl 504/38, Brno, zastoupena JUDr. Sylvií 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, zastoupen JUDr. Jaromírem Císařem, Ph.D., advokátem se sídlem Hvězdova 1716/2b, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 6. 2024, č. j. 18 A 12/2023-155,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 6. 2024, č. j. 18 A 12/2023-155, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobkyně, která je součástí koncernu Agrofert, podala dne 31. 7. 2020 k žalovanému žádost o dotaci v rámci Programu rozvoje venkova České republiky na období 2014-2020 (dále jen „PRV“) na projekt s názvem „*Modernizace mlýnské technologie*“ (dále jen „žádost“). Žalovaný rozhodnutím ze dne 27. 1. 2023, č. j. SZIF/2023/0107561 (dále jen „napadené rozhodnutí“), ukončil administraci žádosti žalobkyně.

II.

[2] Žalobkyně podala žalobu, které Městský soud v Praze vyhověl, napadené rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

[3] Městský soud nejprve předeslal, že nynější případ se lišil od případů řešených Nejvyšším správním soudem v rozsudku sp. zn. 6 Afs 71/2023 a dalších, v nichž byla předmětem přezkumu rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu (dále jen „MPO“), která byla formulována odlišně od rozhodnutí žalovaného. Žalovaný se oproti MPO zabýval primárně tím, zda je žalobkyně způsobilou žadatelkou o dotaci; poukaz na hrozbu neproplacení dotačních prostředků byl toliko podpůrný. Navíc všechny případy společností z koncernu AGROFERT směřující proti rozhodnutím žalovaného, které napadly městskému soudu v roce 2023 v tzv. druhé vlně, 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 žalobkyně opakovaně upozorňovala a apelovala na to, aby se žalovaný zabýval i tím, zda jsou předcházející závěry Komise stále aktuální i v roce 2023 a zda, resp. do jaké míry, jsou na daný skutkový stav přenositelné. Zdůraznil, že se neztotožňuje s právním názorem sedmnáctého senátu téhož soudu, který v souvisejících řízeních sesterských společností žalobkyně stejně formulované žaloby zamítl (rozsudky sp. zn. 17A 24/2023 a 17A 25/2023). S poukazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu dodal, že nelze za žalovaného „doplnit“ do napadeného rozhodnutí konkrétní důvody pro ukončení administrace žádosti žalobkyně, které by na novém skutkovém půdorysu již „mohly“ obstát (jak to učinil sedmnáctý senát). Tímto postupem by soud odňal žalobkyni právo na vícestupňové přezkoumání jejích tvrzení a ve svém důsledku by omezil právo na spravedlivý proces.

[4] Městský soud při posuzování přezkoumatelnosti odůvodnění napadeného rozhodnutí vycházel z charakteru dotace, o kterou v řízení jde. Zdůraznil, že se jedná o dotaci nenárokovou a žadatel nemůže její poskytnutí legitimně očekávat. Soudní přezkum takového rozhodnutí se v souladu s § 78 odst. 1 s. ř. s. omezuje na posouzení toho, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení, či zda je nezneužil. Uvedl, že napadené rozhodnutí obsahuje odůvodnění, rozsáhlé citace i vlastní závěry žalovaného. Nepřehlédl však, že napadené rozhodnutí neposkytuje dostatečně jasnou odpověď na otázku, o jaký důvod žalovaný ukončení administrace ve skutečnosti opřel, resp., zda existenci střetu zájmů sám konstatoval, nebo jeho přístup vychází (jen) z obavy z dalšího postupu Komise, či zda rozhodnutí žalovaného stojí na obou těchto důvodech. Určení, co bylo v napadeném rozhodnutí označeno za důvod ukončení administrace, resp. zda a do jaké míry byla obava z postupu Komise, resp. z krácení (neproplacení) dotačních prostředků, důvodem vydání napadeného rozhodnutí, přitom považoval za klíčovou i vzhledem k pozdějším závěrům Nejvyššího správního soudu ve vztahu k dotacím poskytovaným MPO.

[5] Dospěl k závěru, že žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí ještě akceptovatelným způsobem postavil ukončení administrace na obou důvodech – jednak své rozhodnutí opřel o posouzení způsobilosti žalobkyně, coby žadatelky v rámci daného dotačního programu (v tomto ohledu zcela převzal závěry Komise konstatující střet zájmů), jednak vyjádřil obavu z toho, že Komise neproplatí České republice dotační prostředky, jako tomu bylo v případě jiné společnosti z koncernu. V tom se nyní skutkový

pokračování

základ posuzovaného případu odlišuje od skutkového stavu ve věcech, v nichž nedávno rozhodoval Nejvyšší správní soud (tj. ve věcech, v nichž bylo žalovaným MPO), kde otázka způsobilosti žadatelů, resp. střetu zájmu A. Babiše, nebyla rozhodovacím důvodem.

[6] Podle městského soudu je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné z důvodu, že v otázce způsobilosti žadatele žalovaný vycházel pouze ze závěru Komise o existenci střetu zájmů, aniž by jakkoliv reagoval na související námitky žalobkyně (ty žalobkyně formulovala již v námitkách proti protokolu o kontrole ze dne 4. 12. 2022 a později ve vyjádření k podkladům rozhodnutí ze dne 30. 1. 2023). Pokud se případně žalovaný zcela ztotožnil se závěry Komise, vč. aplikovatelnosti ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů apod., měl přinejmenším k argumentaci žalobkyně na již vyslovené závěry odkázat. Městský soud z odůvodnění napadeného rozhodnutí spolehlivě nerozeznal, že by se žalovaný se závěry Komise ztotožnil, z jeho následného postoje v soudním řízení lze spíše dovozovat, že si závěry Komise ve skutečnosti neosvojil. Uvedená nepřezkoumatelnost rozhodnutí ovšem při vědomí závěrů vyslovených v nedávných rozsudcích Nejvyššího správního soudu nesměla podle městského soudu bez dalšího vést ke zrušení napadeného rozhodnutí. Pokud by totiž bylo rozhodnutí žalovaného založeno i na principu prevence (ochrana veřejného zájmu), mohlo by napadené rozhodnutí při dodržení požadavků kladených ustálenou rozhodovací praxí na provedení a zachycení správní diskrece obstát. Městský soud sice připustil, že žalovaný založil své rozhodnutí i na obavě či přesvědčení, že dotace nebude proplacena (že Komise bude postupovat obdobně jako ve věci SCHROM FARMS). Dospěl však k závěru, že vybočila z přípustných mezí správního uvážení (převážně implicitní) úvaha žalovaného, že nic nenasvědčuje změně stanoviska Komise při stejných skutkových okolnostech, a že pro takovou změnu nedává Formální sdělení, Souhrnná zpráva a rovněž ani Prováděcí rozhodnutí žádný prostor. Žalovaný byl totiž přinejmenším povinen vypořádat se s konkrétními námitkami, jimiž žalobkyně přenositelnost závěrů Komise na změněný skutkový stav zpochybňovala.

[7] Městský soud uvedl, že konstrukce žalovaného opřená o dosavadní postup Komise a o obavu z následků pro veřejné rozpočty v situaci, kdyby její závěry nerespektoval, mohla totiž obstát jen tehdy, rozhodoval-li by skutečně v obdobné situaci (za obdobného skutkového stavu) jako Komise; popřípadě, pokud by zdůvodnil, proč závěry vyslovené na jiném skutkovém půdorysu považuje za potřebné reflektovat i v nynější věci. Žalobkyně zejména namítala, že žalovaný vycházel ze skutkového stavu, který v době vydání napadeného rozhodnutí netrval. Závěry Komise vyjádřené ve Formálním sdělení byly podmíněny tím, že A. Babiš byl předsedou vlády ČR, a tedy veřejným funkcionářem dle § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů. K okamžiku vydání napadeného rozhodnutí však již A. Babiš předsedou vlády (na rozdíl od případu žádosti společnosti SCHROM FARMS) více než rok nebyl. Žalovaný však podmínky ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů posuzoval k okamžiku podání žádosti.

[8] Městský soud považoval za chybu, že žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí na změnu skutkového stavu namítaného žalobkyní nijak nereagoval. Bez jasné návaznosti na tuto otázku pouze odkázal na to, že v projednávaném případě by došlo k porušení kapitoly 4 písm. k) obecné části A Pravidel, přičemž příslušné ustanovení toliko citoval. To však soud nepovažoval za dostatečné. Pakliže ze závěrů Komise *jednoznačně*

nevyplývá více než to, že projekty nesmí být schváleny v době, kdy existoval střet zájmů, nelze úvahy žalovaného o krácení finančních prostředků prozatím označit za racionální a logické vyústění učiněných skutkových zjištění. Soud dodal, že Komise posuzovala projekty téhož dotačního programu, a přitom ani náznakem nikdy výslovně netvrdila, že by ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů muselo být dodrženo po celou dobu administrace žádosti.

[9] Podle soudu sice existují dobré důvody, aby se posouzení způsobilosti žadatele z pohledu § 4c zákona o střetu zájmů vztahovalo nikoli jen na okamžik rozhodnutí o žádosti, ale na celou dobu od jejího podání (A. Babiš byl ke dni podání žádosti předsedou vlády a do určité míry se tak podílel na plnění rozpočtu EU v ČR). Podrobněji se však soud touto otázkou a souvisejícími námitkami žalobkyně, jimž rovněž nelze upřít *ratio*, nemohl zabývat. Tyto úvahy měl totiž nejprve učinit žalovaný. Ten podle soudu nemohl dovozovat nedodržení podmínek dotace v situaci, kdy se existencí střetu zájmů sám věcně nezabýval, nevypořádal se s otázkami vznesenými v této souvislosti žalobkyní a přezkoumatelně nezdůvodnil, zda A. Babiš, byť jen v době podání žádosti v této věci, ve střetu zájmů byl či nikoli. Podklady Auditů přitom dle soudu přinejmenším vyvolávají relevantní pochybnosti o tom, zda by Komise na svém závěru o nezpůsobilosti žadatele i v případě žalobkyně setrvala. Tyto pochybnosti soud v rozsudku podrobněji rozvedl a žalovanému vytkl, že se s uvedenými rozpory nevypořádal a přezkoumatelně nezdůvodnil, proč se i přes jejich výše citované pasáže domnívá, že by Komise i v tomto případě dotaci neproplatila. Zároveň připustil, že nelze vyloučit, že žalovaný nakonec dospěje ke stejnému závěru.

III.

[10] Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[11] Podle stěžovatele lze nyní posuzovaný projekt žalobkyně zcela ztotožnit s projektem společnosti SCHROM FARMS, který byl předmětem auditu Komise. Ačkoliv se prováděcí rozhodnutí Komise 2022/908 ze dne 8. 6. 2022, kterým se z financování EU vylučují některé výdaje vynaložené členskými státy v rámci Evropského zemědělského záručního fondu a v rámci EZFRV (dále jen „prováděcí rozhodnutí“), vztahuje pouze k projektu společnosti SCHROM FARMS, auditoři Komise se zabývali také dalšími žádostmi o dotaci podanými společnostmi z koncernu AGROFERT v rozhodném období, jejichž administrace byla stěžovatelem preventivně pozastavena až do okamžiku ukončení auditního šetření (tento postup se týkal rovněž projektu žalobkyně). Ve vztahu k těmto žádostem Komise v Souhrnné zprávě 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 smírčímu 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). V době dopisu ke smírčímu řízení obdrželo GŘ AGRI informaci, že sedm z těchto projektů, které by pro EZFRV znamenaly částku v přibližné výši 4,5 milionu

pokračování

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.“

[12] Povinností stěžovatele je zajistit, že konkrétní operace (která zahrnuje celý proces vztahující se k poskytování dotace na uskutečnění konkrétního projektu) podporovaná z EZFRV (skrže PRV) je 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 následně refundována. Z tohoto důvodu byly klíčovými podklady, které stěžovatel hodnotil v rámci správního uvážení o žádosti žalobkyně, dokumenty vydané Komisí v rámci auditního šetření. Jeho rozhodnutí vychází mimo jiné z principu ochrany veřejného zájmu, resp. principu prevence (předcházení nesrovnalostem), za účelem zajištění, že příp. účastníku řízení vyplacená dotace nebude následně (s ohledem na závěry auditu) předmětem opravy dle čl. 85 nařízení 1303/2013. Stěžovatel zjevně způsobilost žalobkyně z hlediska právní úpravy střetu zájmů (§ 4c zákona o střetu zájmů) sám neposuzoval, neboť vycházel ze závěrů auditu Komise, které byl povinen zohlednit.

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

[14] Je tedy nutno odmítnout právní výklad, dle něhož je posuzování (ne)existence střetu zájmů omezeno na okamžik vydání správního rozhodnutí. Takový výklad je v přímém rozporu se smyslem a účelem pravidel týkajících se střetu zájmů, jímž je vyloučení všech případných situací střetu zájmů jakékoliv osoby podílející se na plnění rozpočtu, a to včetně jeho přípravy. Konkrétně v případě žalobkyně nelze připustit (zejména s ohledem na potenciální vliv A. Babiše na obsah, resp. podmínky Pravidel), že by v důsledku pozbytí funkce předsedy vlády ČR A. Babišem došlo po podání žádosti ke „zhojení“ porušení pravidel týkajících se střetu zájmů a k nabytí způsobilosti žalobkyně k poskytnutí dotace. Uvedená skutková změna tak nemůže mít na posouzení žádosti žalobkyně žádný vliv.

[15] Stěžovatel tedy shrnul, že v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl ucelené a logické správní uvážení, a proto mu nemůže být kladeno k tíži (i 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, která je jednak (vzhledem k argumentaci popsané v kasační stížnosti) irelevantní, a jednak ji lze považovat za vypořádanou odkazem na čl. 4 písm. k) Pravidel. Přístup městského soudu, který rozhodnutí stěžovatele z tohoto důvodu zrušil, považoval za přepjatě formální.

[16] Navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení.

IV.

[17] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti především citovala a komentovala závěry rozsudku městského soudu, se kterými se plně ztotožnila. Zdůraznila, že nosným důvodem zamítnutí její žádosti o dotaci byla existence střetu zájmů ve smyslu § 4c zákona o střetu zájmů; toliko podpůrným důvodem byla obava z neproplacení dotačních prostředků unijními orgány, kterou i sám stěžovatel v průběhu ústního jednání před městským soudem marginalizoval. Stěžovatel byl tedy povinen vypořádat se s podrobnými námitkami a důkazními návrhy žalobkyně, které existenci domnělého porušení § 4c zákona o střetu zájmů vyvracely.

[18] Podle žalobkyně bylo podstatné, že stěžovatel rozhodoval v období, kdy již A. Babiš nebyl členem vlády, a tedy veřejným funkcionářem ve smyslu zákona o střetu zájmů. Za takové situace nemohlo ke vzniku rizika následného neproplacení dotace z rozpočtu Unie dojít. To ostatně vyplývá i ze závěrů auditu obsažených ve formálním sdělení, kde Komise formulovala dvě podmínky pro existenci střetu zájmů, které musí 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 kumulativně splněny, v případě stěžovatele tomu tak nebylo. Závěry judikatury Nejvyššího správního soudu ve vztahu k principu prevence proto nejsou na nyní posuzovaný případ přenositelné. Není rovněž bez významu, jak upozornil i městský soud, že za stejných skutkových okolností jako v nyní posuzované věci MPO v nedávné době poskytlo společností ze skupiny AGROFERT dvě dotace.

[19] Na závěrech městského soudu dle jejího názoru nemůže nic změnit ani obsah kasační stížnosti. Závěry auditu Komise jsou navázány na skutkový stav platný v době zahájení auditu, kdy Andrej Babiš byl veřejným funkcionářem. Komise nadto neshledala žádnou nesrovnalost na dotačních projektech, které byly žadatelům ze skupiny AGROFERT poskytnuty v době, kdy A. Babiš nebyl členem vlády. Na uvedeném závěru nic nemění ani odkaz stěžovatele na kap. 4 písm. k) obecné části A Pravidel, neboť za situace, kdy se Komise tímto ustanovením Pravidel vůbec nezabývala, nemohlo v tomto ohledu z auditních výstupů logicky vyplývat ani žádné rozpočtové riziko. Argumentaci stěžovatele nelze přisvědčit ani v tom, že poukazem na uvedené ustanovení Pravidel stěžovatel prokázal nezpůsobilost žalobkyně ve smyslu porušení § 4c zákona o střetu zájmů k okamžiku podání žádosti o dotaci. Tento závěr je věcně zcela nesprávný.

pokračování

V okamžiku podání žádosti o dotaci dotační projekt žalobkyně ani pojmově nemohl být v rozporu s § 4c zákona o střetu zájmů, neboť dispozice této právní normy (zákaz poskytnutí dotace určitým žadatelům) se vztahuje až k okamžiku rozhodování poskytovatele dotace. Nezakazuje tedy určité skupině žadatelů žádost o dotaci podat.

[20] Nedůvodnost obavy stěžovatele z neproplacení dotace z rozpočtu Unie má prokazovat i dokument, který se mateřské společnosti žalobkyně 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 výdaje poskytnuté na operace související se skupinou Agrofert nejsou zahrnuty.

[21] Žalobkyně dále upozornila, že se stěžovatel ve své kasační stížnosti snaží nepřipustně doplnit odůvodnění rozhodnutí o zamítnutí dotace. Takový postup je s ohledem na rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu zcela nepřipustný. Žalobkyně rovněž vysvětlila, proč je stěžovatelem prezentované odůvodnění i po věcné stránce nesprávné. Jelikož však tyto důvody stěžovatel nevyjádřil v rozhodnutí o zamítnutí dotace, neměly by být ani v řízení o kasační stížnosti vůbec posuzovány. Navrhla zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné.

V.

[22] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[23] Kasační stížnost je důvodná.

[24] Nejvyšší správní soud předesílá, že skutkově i právně obdobnými případy se zabýval v nedávných rozsudcích ze dne 14. 1. 2025, č. j. 1 Afs 172/2024-59, ze dne 15. 1. 2025, č. j. 10 Afs 157/2024-62, ze dne 15. 1. 2025, č. j. 6 Afs 207/2024-63, ze dne 22. 1. 2025, č. j. 10 Afs 218/2024-67, ze dne 22. 1. 2025, č. j. 6 Afs 208/2024-58, ze dne 23. 1. 2025, č. j. 4 Afs 161/2024-62, ze dne 6. 2. 2025, č. j. 6 Afs 206/2024-57, či ze dne 7. 2. 2025, č. j. 4 Afs 162/2024-60. S ohledem na obdobu kasačních námitek i argumentaci obou účastníků při posouzení nyní rozhodované věci vycházel Nejvyšší správní soud ze závěrů v uvedených rozsudcích učiněných a v podrobnostech na ně odkazuje

[25] Předmětem přezkumu městského soudu bylo oznámení o ukončení administrace žádosti žalobkyně o dotaci, resp. rozhodnutí stěžovatele o zamítnutí dotace. Ve smyslu § 11 odst. 5 zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu, dále jen „zákon o SZIF“), se jednalo o nenárokovou dotaci [obdobně jako v případech řešených v rámci tzv. první vlny případů skupiny AGROFERT, v nichž šlo o dotace podle § 14 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně

některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)], jejíž poskytnutí nemůže žadatel legitimně očekávat. Poskytovatel dotace má v takovémto případě široký prostor pro uvážení, komu, za jakých podmínek a zda vůbec dotaci poskytne.

[26] Soudní přezkum takových rozhodnutí je tedy „omezen na posouzení řádného procesu, který garantuje rovnou ochranu práv a rovné zacházení se všemi žadateli za obecným způsobem stanovených podmínek“. 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 neznamena nabrazení 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 nabražily uvážením vlastním“ (viz bod 33 rozsudku č. j. 9 Ads 83/2014-46). 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.).

[27] Případné překročení mezí správního uvážení či jeho zneužití přitom představuje nezákonnost, nikoliv nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu (viz § 78 odst. 1 věta druhá s. ř. s., rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2004, čj. 3 As 24/2004-79, č. 739/2006 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 27. 9. 2023, č. j. 10 Afs 9/2023-75, vydaný v rámci tzv. první vlny žádostí společností spadajících do koncernu AGROFERT o dotace – v této věci městský soud rozhodnutí MPO jako poskytovatele dotace zrušil pro nepřezkoumatelnost bez nařízení ústního jednání). Rozhodnutí založené na správním uvážení bude nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů tehdy, pokud správní orgán vůbec nevysvětlí úvahy a kritéria použitá při své správní úvaze (srov. např. rozsudek NSS ze dne 17. 2. 2011, čj. 1 As 105/2010-73).

[28] V nyní posuzované věci městský soud dospěl k závěru, že rozhodnutí stěžovatele je třeba zrušit pro jeho nepřezkoumatelnost. Zároveň však v obsáhlém a značně komplikovaně konstruovaném odůvodnění svého rozsudku uzavřel, že žalovaný na daném skutkovém půdorysu vybočil z přípustných mezí správního uvážení. Z jeho rozhodnutí totiž nebyla zřejmá úvaha (kterou bylo nutno vyjádřit i s ohledem na námitky žalobkyně), proč jsou závěry Komise týkající se nezpůsobilosti žadatele o dotaci z důvodu existence střetu zájmů přenositelné na změněný skutkový stav. Jak ovšem kasační soud zdůraznil výše, překročení mezí správního uvážení představuje nezákonnost správního rozhodnutí, nikoliv jeho nepřezkoumatelnost. Pokud tedy městský soud věcně hodnotil, zda se stěžovatel v rámci svého posouzení pohyboval v mezích správního uvážení, znamená to, že se zabýval zákonností tohoto rozhodnutí (byť konstatoval toliko jeho nepřezkoumatelnost). Jeho závěry přitom svědčí o tom, že rozhodnutí stěžovatele považoval rovněž za nezákonné.

pokračování

[29] Nejvyšší správní soud se s posouzením městského soudu neztotožňuje, naopak považuje rozhodnutí stěžovatele za přezkoumatelné a zákonné.

[30] Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je obecně vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, tedy nesrozumitelnosti či nedostatku důvodů, kvůli kterým skutečně nelze rozhodnutí věcně přezkoumat (např. rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2013, čj. 1 Afs 92/2012-45, bod 28). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů pak 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, čj. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Správní orgán nemusí reagovat na každou dílčí námitku. Může totiž vystavět vlastní argumentaci, v jejíž konkurenci pak námitky účastníků neobstojí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů má proto své místo zejména v situacích, kdy správní orgán opomene na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. např. již cit. 1 Afs 92/2012-45, bod 28, nověji např. rozsudek ze dne 17. 8. 2023, čj. 1 Afs 66/2023-79, bod 23).

[31] Nejvyšší správní soud rovněž již ve své rozhodovací praxi konstatoval, že „*rozhodnutí správního orgánu [...] by mělo obstát samo o sobě, tj. měly by v něm být alespoň stručně uvedeny podklady, zjištěné skutečnosti, jejich hodnocení a úvahy, kterými se správní orgán řídil při hodnocení důkazů a výkladu právních předpisů, podle kterých rozhodl, a závěry, na základě nichž rozhodnutí vydal. V souladu s požadavky na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů není, pokud je třeba obsah rozhodnutí interpretovat či jinak vyjasňovat pomocí obsahu správního spisu*“ (viz např. rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2022, č. j. 4 Afs 195/2022-35).

[32] V posuzované věci městský soud nejprve stěžovateli vytkl, že z jeho rozhodnutí není zřejmý skutečný důvod ukončení administrace žádosti žalobkyně o dotaci. Již s tímto konstatováním Nejvyšší správní soud nesouhlasí, neboť z rozhodnutí stěžovatele je zcela zřejmé, že přistoupil k ukončení administrace žádosti ze dvou důvodů, jež se vzájemně prolínají. Prvním důvodem je existence střetu zájmů, kterou stěžovatel dovodil z právních závěrů auditu Komise uvedených ve formálním sdělení, resp. v souhrnné zprávě, vztahující se ke společnosti SCHROM FARMS, jež se dle jeho názoru v plném rozsahu uplatní i v případě žalobkyně. Dotace totiž nemůže být poskytnuta nezpůsobilému žadateli. Druhým důvodem pak je na to navazující obava stěžovatele, že by finanční prostředky poskytnuté žalobkyni na základě její žádosti byly ze strany orgánů EU považovány za neoprávněné, a proto by došlo k jejich vyloučení z financování v rámci EZFRV.

[33] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s názorem městského soudu, že stěžovatel uvedené důvody ukončení administrace žádosti žalobkyně nedostatečně specifikoval, resp. že by z jeho rozhodnutí nebyl zřejmý jeho postoj k námitkám žalobkyně.

[34] Pokud jde o první důvod, tedy existenci střetu zájmů, z posuzovaného rozhodnutí jednoznačně plyne, že stěžovatel sám nehodnotil otázku střetu zájmů, avšak přejal závěry Komise, jež podrobně odcitoval, a které dle jeho názoru byly na posuzovanou věc zcela přenositelné. Zároveň vysvětlil, že je povinen zohlednit, jakým způsobem v daném případě

vykládají relevantní vnitrostátní/unijní předpisy unijní orgány. Zdůraznil, že musí dbát na to, aby bylo přijaté řešení v souladu s veřejným zájmem. Ve veřejném zájmu je přitom mimo jiné i to, aby nezpůsobilým příjemcům nebyly poskytovány dotace z veřejných prostředků, které následně mohou být důvodem finanční opravy dle čl. 85 nařízení č. 1303/2013. Stěžovatel zdůraznil, že v citované pasáži Formálního sdělení Komise konstatovala, že i takové žádosti, podané po 1. 9. 2017, by podléhaly zákazu vyplývajícimu z § 4c zákona o střetu zájmů, protože by jejich financování v rámci EZFRV bylo vyloučeno. Jelikož v době podání žádosti o dotaci byla jediným společníkem žalobkyně společnost AGROFERT, je třeba závěry Komise uplatnit i v případě žalobkyně. Z obsahu citovaných dokumentů Komise stěžovatel dovodil, že z důvodu existence střetu zájmů by poskytnutí dotace bylo v rozporu s právními předpisy dle čl. 6 nařízení č. 1303/2013.

[35] Zároveň stěžovatel vysvětlil, že poskytnutím dotace by došlo k porušení kap. 4 písm. k) obecné části A Pravidel, podle níž musí být projekt v souladu s příslušnou právní úpravou od data podání žádosti o dotaci do konce lhůty vázanosti projektu na účel.

[36] Z tohoto odůvodnění je dle kasačního soudu jednoznačně seznatelné, jak se stěžovatel vypořádal se změnou skutkového stavu spočívající v tom, že v době vydání rozhodnutí o oznámení ukončení administrace projektu již A. Babiš nebyl veřejným funkcionářem ve smyslu § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů. Stěžovatel v souladu se závěry auditního šetření Komise posuzoval existenci střetu zájmů ke dni podání žádosti (viz str. 10 rozhodnutí) 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 udělení dotace (resp. v posuzované věci o ukončení administrace žádosti). Stěžovatel tak sice stručně, ale dle přesvědčení kasačního soudu zcela jasně vyjádřil, 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. Ačkoliv je tedy v tomto ohledu odůvodnění rozhodnutí strohé, dle Nejvyššího správního soudu je samo o sobě srozumitelné a dostatečně podložené. Takové odůvodnění ještě splňuje kritéria přezkoumatelnosti rozhodnutí.

[37] Nepřezkoumatelnost rozhodnutí nezpůsobuje ani to, že se v něm stěžovatel výslovně nevypořádal s námitkami týkajícími se zejména právě uvedené změny skutkového stavu. Nejvyšší správní soud sice připouští, že by z hlediska větší preciznosti rozhodnutí bylo vhodnější (i žádoucí), pokud by stěžovatel v reakci na námitky žalobkyně ve svém rozhodnutí podrobněji vysvětlil, v čem nyní změna skutkových okolností spočívala, a výslovně operoval se skutečností, že ačkoliv v době podání žádosti ještě A. Babiš byl veřejným činitelem (členem vlády) ve smyslu § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů, v době rozhodnutí o ukončení administrace žádosti tomu tak již nebylo. Stěžovatel nicméně využil možnosti vystavět si vlastní argumentaci (byť zcela stručnou, ovšem jasnou a výstižnou – a tedy, že podmínky pro poskytnutí dotace mají být splněny po celou dobu administrace žádosti o dotaci), v jejíž konkurenci námitky žalobkyně neobstojí. Takový postup je dle judikatury Nejvyššího správního soudu přípustný, neboť postačí, pokud se správní orgán vypořádá s námitkami účastníka alespoň implicitně, což se v nyní posuzované věci stalo.

[38] Pro úplnost zdejší soud dodává, že pro posouzení přezkoumatelnosti rozhodnutí není podstatné ani to, zda se sám stěžovatel se závěry Komise (které převzal) ztotožnil, či s nimi nesouhlasil. Jak již bylo uvedeno, z rozhodnutí jasně vyplývá, že stěžovatel považoval za podstatné vyložit střet zájmů v souladu s názorem Komise, neboť na jejím posouzení bude nadále záležet, zda přistoupí k proplacení dotačních prostředků, jež jsou nejprve vynaloženy ze státního rozpočtu. Větší nároky na odůvodnění rozhodnutí zcela jistě nelze vyvozovat ani ze skutečnosti, že z následného postojе stěžovatele v řízení o žalobě vyplynulo, že si závěry Komise ve skutečnosti neosvojil. Pokud stěžovatel tyto pochybnosti o správnosti závěrů Komise nevyslovil ve svém rozhodnutí, čímž by mohl snížit jeho srozumitelnost a přesvědčivost, není tato skutečnost pro posouzení dostatečnosti odůvodnění rozhodnutí nijak podstatná.

[39] Stěžovatel tedy dle přesvědčení kasačního soudu ve svém rozhodnutí srozumitelně a přezkoumatelně vysvětlil první důvod pro ukončení administrace žádosti žalobkyně o dotaci, a jeho rozhodnutí v tomto ohledu není nepřezkoumatelné.

[40] Pokud jde o druhý důvod, tedy obavu stěžovatele, že by v důsledku nezpůsobilosti žalobkyně jako žadatele o dotaci Komise následně neproplatila poskytnuté dotační prostředky, i tento důvod považuje Nejvyšší správní soud za dostatečně odůvodněný. Z úvahy stěžovatele uvedené v napadeném rozhodnutí je zřejmé, že pokud by žadatel o dotaci nesplňoval podmínky pro její poskytnutí (a to v souladu s Pravidly pro poskytnutí dotace po celou dobu administrace žádosti), vzniklo by riziko neproplacení dotačních prostředků ze strany unijního orgánu. Není přitom podstatné, zda tento důvod stěžovatel následně považoval spíše za marginální, jak zdůraznil městský soud.

[41] Kasační soud tedy shrnuje, že na rozdíl od městského soudu považuje rozhodnutí stěžovatele za dostatečně odůvodněné a srozumitelné. Kritéria přezkoumatelnosti stanovená judikaturou byla naplněna. Z rozhodnutí stěžovatele je zřejmé, jaká kritéria při své úvaze použil, z jakých podkladů vycházel a k jakým skutkovým a právním závěrům dospěl. Stěžovatel rovněž dostatečně reflektoval konkrétní skutkové okolnosti případu. Nebylo tak třeba, aby soud nahrazoval úvahu stěžovatele, stejně tak nebylo nutno dohledávat důvody rozhodnutí ve správním spisu. Naopak, stěžovatel důvody ukončení administrace žádosti o dotaci dostatečně a logicky, byť stručně, odůvodnil. Nejvyšší správní soud nadto při meritorním posouzení rozhodnutí stěžovatele neshledal žádné nesrovnalosti či věcné nesprávnosti, které by bylo nutno považovat za vybočení z mezí správního uvážení či jeho zneužití. Dospěl k závěru, že rozhodnutí stěžovatele je rovněž zákonné.

[42] Je namístě připomenout, že prostor pro uvážení správního orgánu má vždy své limity, které jsou stanoveny předem právními předpisy, případně je správní orgán vymezuje průběžně vlastní rozhodovací praxí, kterou je povinen následně dodržovat. Kritéria pro rozhodování ani aplikační praxe nesmějí být excesivní (např. diskriminační) a svévolná. Při rozhodování je nutné zohledňovat konkrétní okolnosti daného případu a dbát na to, aby při skutkově shodných nebo podobných případech nevznikaly nedůvodné rozdíly. Rozhodnutí pak musí být řádně odůvodněno (viz již výše citovaný rozsudek č. j. 9 Ads 83/2014-46).

[43] Městský soud sice konstatoval, že se rozhodnutím stěžovatele s ohledem na jeho nepřezkoumatelnost nemohl věcně zabývat, přesto však dospěl k závěru, že stěžovatel vybočil z mezí správního uvážení. Městský soud rovněž do značné míry posuzoval věcnou správnost závěrů stěžovatele, resp. mu vytkl, že jeho závěry dostatečně nevyplývají z citovaných podkladů. Uzavřel přitom, že se měl stěžovatel podrobněji vypořádat s tím, zda v posuzované věci skutečně existoval střet zájmů. V návaznosti na to se měl zabývat i s otázkou, zda ho závěry auditního šetření Komise skutečně opravňují k obavě z toho, že v případě přiznání dotace skutečně nebudou finanční prostředky ze strany unijních orgánů proplaceny. V tomto ohledu tedy městský soud *de facto* posuzoval zákonnost napadeného rozhodnutí.

[44] Nejvyšší správní soud výše uvedené pochybnosti o nesrovnalostech v odůvodnění rozhodnutí stěžovatele předestřené městským soudem nesdílí. Předně neshledává pochybení stěžovatele v tom, že převzal závěry auditního šetření Komise v otázce střetu zájmů, které považoval za příléhavé i pro případ žalobkyně, jejímž jediným společníkem byla k podání žádosti o dotaci (stejně jako v případě společnosti SCHROM FARMS) společnost AGROFERT. Stěžovateli sice nelze přisvědčit, že by případ společnosti SCHROM FARMS byl svojí podstatou zcela totožný jako věc žalobkyně. Podstatný skutkový rozdíl byl v tom, že v nyní řešené věci byl A. Babiš předsedou vlády pouze v době podání žádosti o dotaci; v průběhu administrace žádosti byla jmenována nová vláda, v níž A. Babiš nefiguroval, a v době ukončení administrace žádosti tedy již nebyl veřejným činitelem ve smyslu § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů. Komise se však ve svém auditu zabývala i dalšími žádostmi o dotace podanými společnostmi z koncernu AGROFERT, a její závěry týkající se existence střetu zájmů v době podání žádosti o dotaci tak zcela jistě lze vztáhnout i na nyní souzenou věc. To ostatně nezpochybnil ani městský soud, který měl ovšem pochybnosti o tom, že by ze závěrů Komise bylo možno dovodit, že nezpůsobilost žadatele o dotaci je dána i v případě, kdy existuje střet zájmů pouze v době podání žádosti o projekt, avšak netrvá už v době schválení dotace.

[45] Stěžovatel se s touto otázkou dle kasačního soudu dostatečně vypořádal odkazem na porušení kap. 4 písm. k) obecné části A Pravidel, z níž jednoznačně vyplývá, že projekt musí být v souladu s příslušnou právní úpravou již od okamžiku podání žádosti. Jestliže žalobkyně podala žádost o dotaci v době, kdy byl A. Babiš předsedou vlády, a existoval zde tedy (ve smyslu závěrů Komise) střet zájmů, pro který žalobkyně nebyla způsobilým žadatelem o dotaci, je zřejmé, že projekt nebyl v průběhu celé jeho administrace v souladu s příslušnou právní úpravou. Stěžovatel proto zcela logicky rozhodl o ukončení administrace projektu.

[46] Nejvyšší správní soud neshledal, že by stěžovatel v tomto ohledu vybočil z mezí správního uvážení, naopak jeho úvahu považuje za věcně správnou. Pravidlo stanovené v kap. 4 písm. k) obecné části A Pravidel je zcela jasné, a není potřeba jej dále vykládat. V této souvislosti soud připomíná, že v případě nenárokových dotací má veřejná moc širokou míru úvahy při nakládání s veřejnými prostředky. Následný soudní přezkum je v zásadě omezen na garanci řádného procesu, nikoliv na posouzení správnosti samotných dotačních podmínek. Případný zásah soudu do podmínek poskytnutí dotace je možný pouze ve výjimečných případech, např. pokud by dotace nebyla přiznána s odkazem

pokračování

na podmínku, která je neopodstatněná a v demokratickém právním státě skutečně zcela zjevně nepřípustná (k tomu viz rozsudek NSS ze dne 23. 5. 2018, č. j. 6 Afs 8/2018-37, č. 3757/2018 Sb., či ze dne 21. 5. 2024, č. j. 1 Afs 25/2024-88). O takový případ se však v nyní posuzované věci nejednalo, a soud se proto nadále správností pravidla stanoveného v kap. 4 písm. k) obecné části A Pravidel nezabýval.

[47] Za zcela opodstatněný považuje Nejvyšší správní soud rovněž druhý, související, důvod pro ukončení administrace žádosti, kterým byla obava stěžovatele z následného neproplacení dotačních prostředků ze strany uniijních orgánů. Stěžovatel logicky založil své rozhodnutí i na principu prevence (předcházení nesrovnalostem), neboť jeho obava z možných finančních oprav byla zcela namístě s ohledem na to, že podle kap. 4 písm. k) obecné části A Pravidel (a rovněž dle čl. 61 nařízení 2018/1046, na který dodatečně upozorňoval ve své kasační stížnosti stěžovatel) musel být projekt v souladu s příslušnou právní úpravou po celou dobu jeho administrace. Obava stěžovatele, že by i v nyní projednávané věci v případě přiznání dotace Komise přistoupila k uplatnění finančních oprav (a to ze stejných důvodů, jaké shledala ve formálním sdělení, resp. souhrnné zprávě), se tak jeví zcela oprávněná a učiněná v souladu se zásadou ochrany veřejných rozpočtů.

[48] Pro úplnost soud dodává, že způsob rozhodnutí MPO o žádostech o jiné dotace ve dvou obdobných případech není pro posouzení důvodnosti závěrů stěžovatele nijak rozhodný.

[49] Pro úplnost pak Nejvyšší správní soud k návrhu žalobkyně na předložení věci rozšířenému senátu dodává, že neshledal ve vlastní rozhodovací praxi rozpory, jež by odůvodňovaly předložení věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. Sedmý senát naopak postupoval plně v souladu s příležitostí a konstantní judikaturou (viz bod 24), kterou je vázán (k tomu srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 1783/10, rozsudek zdejšího soudu ze dne 8. 1. 2009, č. j. 1 Afs 140/2008-77, či usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007-62).

[50] Pro shora uvedené Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

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

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

V Brně dne 27. února 2025

David Hipšr

předseda senátu