



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj), soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobkyně: **Výkrm Třebíč, s.r.o.**, Karlov 196, Kutná Hora, zastoupené advokátkou JUDr. Sylvií Sobolovou, Ph.D., Jungmannova 745/24, proti žalovanému: **Státní zemědělský intervenční fond**, Ve Smečkách 801/33, Praha 1, zastoupenému advokátem JUDr. Jaromírem Císařem, Ph.D., Hvězdova 1716/2b, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 1. 2023, čj. SZIF/2023/0107411, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 12. 2024, čj. 10 A 24/2023-154,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 12. 2024, čj. 10 A 24/2023-154, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Podstata rozhodovaného případu

[1] Spornou otázkou, kterou posuzuje Nejvyšší správní soud v tomto řízení, je důvodnost ukončení administrace žádosti žalobkyně o dotaci podanou na projekt s názvem „*Modernizace farmy Pánov*“ (dále též jen *žádost*).

[2] Důvodem tohoto rozhodnutí byla okolnost, že při poskytnutí dotace by došlo v důsledku existence střetu zájmů ve smyslu § 4c zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů (ve znění do 31. 12. 2022), k poskytnutí dotace v přímém rozporu s platnými a účinnými právními předpisy dle čl. 6 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. 12. 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 („*nařízení č. 1303/2013*“), a zároveň by tím došlo k porušení kapitoly 4 písm. k) obecné části A Pravidel, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotace na projekty

Programu rozvoje venkova na období 2014 – 2020 pro 10. kolo příjmu žádostí, č. j. 19226/2020-MZE-14112 („Pravidla“).

[3] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu, které městský soud vyhověl, rozhodnutí žalovaného zrušil pro nepřezkoumatelnost a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Zavázal žalovaného, aby v novém rozhodnutí jednoznačně vymezil rozhodovací důvod, o nějž opírá své rozhodnutí, tj. zda je jím existence střetu zájmů, závazné závěry Komise nebo obavy či předpoklad vyloučení dotačních prostředků z financování Komisí, a v návaznosti na vymezený rozhodovací důvod vypořádal námitky žalobkyně.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[4] Žalovaný (dále také *stěžovatel*) v kasační stížnosti namítá kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a tvrdí nezákonnost spočívající v nesprávném právním posouzení soudem v předcházejícím řízení.

[5] Stěžovatel vychází z okolnosti, že na uzavření dohody o poskytnutí dotace není dán právní nárok. Nárok na poskytnutí dotace pak vzniká právě až na základě uzavření této dohody. Nenárokový charakter dotace určuje rovněž meze následného soudního přezkumu.

[6] V nyní posuzovaném případě městský soud dospěl k závěru, že stěžovatel svoji úvahu, na základě které ukončil administraci žádosti, přezkoumatelně neodůvodnil, a především nevysvětlil, proč tak učinil přesto, že ve vztahu ke změně skutkové situace plynuly pochybnosti o pohledu Komise na financovatelnost projektu z dotačních prostředků.

[7] K tomu však stěžovatel uvádí, že nyní posuzovaný projekt žalobkyně lze zcela ztotožnit s projektem společnosti SCHROM FARMS, který byl předmětem auditu Komise. Ačkoliv se prováděcí rozhodnutí Komise 2022/908 ze dne 8. 6. 2022 (dále jen „*prováděcí rozhodnutí*“), kterým se z financování EU vylučují některé výdaje vynaložené členskými státy v rámci Evropského zemědělského záručního fondu (EZFRV), vztahuje pouze k projektu společnosti SCHROM FARMS, auditoři Komise se zabývali také dalšími žádostmi o dotaci podanými společnostmi z koncernu AGROFERT v rozhodném období, jejichž administraci stěžovatel preventivně pozastavil 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 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). 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.“

[8] Povinností stěžovatele je zajistit, že konkrétní operace (která zahrnuje celý proces vztahující se k poskytování dotace na uskutečnění konkrétního projektu) podporovaná z EZFRV je v souladu s vnitrostátními i uniijními předpisy. Stěžovatel musí rovněž

pokračování

ověřit, že poskytnutá dotace, resp. její část odpovídající podílu spolufinancování EU, bude ze strany unijských 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 a nedojde tak k zátěži veřejného rozpočtu nad rámec předpokládaných výdajů. Stěžovatel 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. Není proto pravda, že z odůvodnění oznámení není zřejmý důvod ukončení administrace žádosti.

[9] Stěžovatel dále tvrdí, že se dostatečně vypořádal se změnou skutkového stavu [spočívající v tom, že v okamžiku vydání rozhodnutí nebyl Ing. 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 se totiž podává, 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 Ing. A. Babiš byl předsedou vlády, byl stěžovatel oprávněn bez dalšího ukončit administraci její 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. 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 Ing. A. Babiše na obsah, resp. podmínky Pravidel), že by v důsledku pozbytí funkce předsedy vlády Ing. A. Babišem bylo po podání žádosti „zhojeno“ porušení pravidel týkajících se střetu zájmů a žalobkyně by nabyla způsobilost k získání dotace. Uvedená skutková změna tak nemůže mít na posouzení žádosti žalobkyně žádný vliv.

[10] Stěžovatel proto závěrem uvádí, že v odůvodnění napadeného rozhodnutí uceleně zdůvodnil, jak užil své správní uvážení, a proto mu nemůže být kladeno k tíži, že se podrobně nezabýval dílčí námitkou žalobkyně týkající se změny skutkového stavu, která je jednak irelevantní, a jednak ji lze považovat za vypořádanou odkazem na čl. 4 písm. k) Pravidel. Přístup městského soudu proto označuje za přepjatě formální a navrhuje napadený rozsudek zrušit.

[11] Žalobkyně se ve vyjádření plně ztotožňuje se závěry městského soudu. Zdůraznila, že nosným důvodem zamítnutí žádosti o dotaci byla existence střetu zájmů ve smyslu § 4c zákona o střetu zájmů; toliko podpůrným důvodem byla obava z neproplacení dotačních prostředků unijskými orgány. Stěžovatel byl tedy povinen vypořádat se s podrobnými námitkami a důkazními návrhy žalobkyně, které existenci domnělého porušení § 4c zákona o střetu zájmů vyvracely, což však neučinil. V daném případě bylo podstatné, že stěžovatel rozhodoval v období, kdy již Ing. 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 Ministerstvo průmyslu a obchodu (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 (tedy žádost o dotaci byla podána mezi 1. 9. 2017 a 17. 12. 2017, avšak o ní bylo rozhodováno až v době, kdy již Ing. A. Babiš nebyl členem vlády) MPO poskytlo společností ze skupiny AGROFERT dvě dotace.

[12] Na závěrech městského soudu nemůže 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. A. Babiš nebyl členem vlády, konkrétně v době od 25. 5. 2017 do 5. 12. 2017. 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. 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.

[13] Žalobkyně si je vědoma okolnosti, že Nejvyšší správní soud v nedávné době opakovaně rozhodl, že stěžovatel mohl obdobné žádosti o dotace žadatelů ze skupiny Agrofert zamítnout, neboť jeho obava plynula z obsahu auditních výstupů. Žalobkyně proto žádá, aby se Nejvyšší správní soud v případě, že hodlá tuto rozhodovací praxi následovat, vypořádal s tím, zda se evropští auditori zabývají ustanovením kapitoly 4 písm. k) obecné části Pravidel, zda má projekt žalobkyně více společných rysů s projektem společnosti SCHROM FARMS, nebo s projekty, které byly žadatelům ze skupiny AGROFERT poskytnuty v období od 25. 5. 2017 do 5. 12. 2017, zda může z auditních výstupů vyplývat riziko neproplacení dotace z důvodu, kterým se audit nikdy nezabýval, a navíc za situace, kdy audit u obdobné skupiny dotačních projektů potvrdil neexistenci jakékoliv nesrovnalosti. Žalobkyně tvrdí, že se vytvořil právní stav, kdy poskytovatel dotace může upřednostnit hůře ohodnocený projekt jen na základě blíže neurčené obavy, že ten kvalitnější by nemusel být následně proplacen. Tato situace nepřispěje k větší transparentnosti a předvídatelnosti poskytování dotací a naruší hospodářskou soutěž.

[14] Žalobkyně dále tvrdí, že se stěžovatel v kasační stížnosti snaží nepřípustně doplnit odůvodnění rozhodnutí o zamítnutí dotace. Přitom vysvětluje, proč je i toto *ex post* doplněné odůvodnění po věcné stránce nesprávné. Jelikož však tyto důvody stěžovatel

pokračování

nevyjádřil v rozhodnutí o zamítnutí dotace, neměly by být ani v řízení o kasační stížnosti vůbec posuzovány. Kasační stížnost by proto měla být zamítnuta.

III. Vlastní posouzení Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal rovněž, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Dospěl přitom k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[16] Tento závěr činí i s ohledem na okolnost, že obdobnými případy se zdejší soud zabýval před několika týdny a nevidí žádný rozumný důvod, pro který by se měl odchýlit od vlastního opakovaně vysloveného právního názoru. Z obsahu vyjádření žalobkyně (bod 60 včetně poznámky pod čarou) se ostatně podává, že žalobkyně je s těmito rozsudky dobře seznámena.

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

[18] Současně je však v podmínkách právního státu třeba princip právní jistoty vykládat ve spojení se zákazem arbitrárnosti tak, aby možnost uvážení státních orgánů byla omezena procedurami, které zabrání zneužití tohoto volného uvážení, přičemž ochranou proti arbitrárnosti v postupu orgánů veřejné správy je přístup k soudu, který správní uvážení podrobí soudní kontrole (srov. např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1344/23 ze dne 18. 10. 2023). V jiném nálezu Ústavní soud zdůraznil (sp. zn. Pl. ÚS 4/17 ze dne 11. 2. 2020; č. 148/2020 Sb.), že „z definice podnikání nelze žádné právo na dotaci dovodit, protože jde o nástroj hospodářské, sociální či kulturní politiky státu, zejména pak jeho politiky v oblasti účelového určení daní a soustřeďování jejich výnosu na určité úrovni řízení státu podle zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní). Takové podpůrné nástroje ovšem možnost a příležitost ke vzniku střetu zájmů nepochybně jen zvyšují, a jejich regulace v § 4c zákona o střetu zájmů je proto namístě“ (bod 193).

[19] 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 NSS 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 nabrání správního uvážení uvážením soudu. [...] Součástí přezkoumání je i posouzení, zda je správní uvážení logickým vyústěním řádného hodnocení skutkových zjištění. Pokud byly výše uvedené podmínky splněny, soud nemůže ze stejných skutkových zjištění vyvodit jiné závěry. Právě uvedené vylučuje, aby soudy přezkoumávaly účelnost napadeného rozhodnutí, resp. aby dokonce uvážení správního orgánu nahradily uvážením vlastním“ (viz bod 33). Vzhledem k tomu, že rozhodování o poskytování dotací probíhá v rámci správního uvážení,

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

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

[21] Nejvyšší správní soud připomíná, 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, SÚD). 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).

[22] 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).

[23] V nyní posuzované věci městský soud dospěl k závěru, že rozhodnutí stěžovatele je třeba zrušit pro jeho nepřezkoumatelnost. Tuto nepřezkoumatelnost shledal nedostatečným vysvětlení důvodů, proč něž stěžovatel ukončil administraci žádosti žalobkyně. Z rozhodnutí stěžovatele prý totiž není zřejmé, zda dovodil existenci střetu zájmů, anebo se obával neproplacení vynaložených prostředků z unijních fondů (bod 68 napadeného rozsudku). S tímto závěrem Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Ve skutečnosti se totiž nekonzistentní argumentace nedopustil stěžovatel, nýbrž městský soud, který hned vzápětí uvedl, že „*žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí ještě akceptovatelným způsobem postavil ukončení administrace na obou důvodech*“ (tzn. na existujícím střetu zájmů i na obavách z neproplacení dotace Komisí; bod 71). Z rozhodnutí stěžovatele je tedy zřejmé (a jak se podává z právě uvedeného, bylo to zřejmé i městskému soudu), 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

pokračování

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 byly vyloučeny z financování v rámci EZFRV. Nejvyšší správní soud se proto neztotožňuje s názorem městského soudu, že stěžovatel uvedené důvody ukončené administrace žádosti žalobkyně nedostatečně specifikoval, resp. že by z jeho rozhodnutí nebyl zřejmý jeho postoj k námitkám žalobkyně.

[24] Jde-li 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 ocitoval a které dle jeho názoru byly na posuzovanou věc plně 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 nařízení č. 1303/2013. Stěžovatel zdůraznil, že v citované pasáži Formálního sdělení Komise konstatovala, že i žádosti, podané po 1. 9. 2017, by podléhaly zákazu vyplývajícimu z § 4c zákona o střetu zájmů, a proto 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. Z formálního sdělení se totiž výslovně podává, že *„všechny dotace poskytnuté skupině AGROFERT od 9. února 2017 nejsou v souladu s vnitrostátním zákonem o střetu zájmů, který zakazuje poskytnout takové obchodní společnosti dotaci, a tudíž i s čl. 65 odst. 12 nařízení (EU) č. 1303/2013.“* 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.

[25] Z tohoto odůvodnění je proto dle přesvědčení zdejšího 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 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 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 stručné, dle Nejvyššího správního soudu je samo o sobě srozumitelné a dostatečně podložené. Takové odůvodnění ještě splňuje kritéria přezkoumatelnosti rozhodnutí, aniž by jej soud musel složitě interpretovat či domýšlet za stěžovatele. Ostatně i městský soud výslovně připustil, že rozsáhlé citace závěrů jiných orgánů nepředstavují vadu, pro kterou by musela být napadená rozhodnutí zrušena (bod 67 napadeného rozsudku).

[26] Nepřezkoumatelnost rozhodnutí nezpůsobuje ani to, že se v něm stěžovatel výslovně nevypořádal s námitkami stěžovatele týkajícími se zejména právě uvedené změny

skutkového stavu. Nejvyšší správní soud sice připouští, že by z hlediska větší preciznosti rozhodnutí bylo vhodnější, 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 Ing. 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.

[27] Pro úplnost kasační soud dodává, že pro posouzení přezkoumatelnosti rozhodnutí není podstatné ani to, zda se sám stěžovatel se závěry Komise (které převzal do svého posouzení) ztotožnil, či s nimi naopak 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.

[28] Stěžovatel tedy dle přesvědčení zdejšího 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.

[29] 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 totiž zřejmé, že nesplňoval-li by žadatel o dotaci 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.

[30] 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, 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.

[31] Nejvyšší správní soud dále připomíná, 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 rozsudek čj. 9 Ads 83/2014-46, bod 32).

[32] Jak se podává ze shora uvedeného, městský soud sice konstatoval, že se rozhodnutím stěžovatele s ohledem na jeho nepřezkoumatelnost nemohl věcně zabývat, přesto však dospěl

pokračování

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 (bod 96), že se měl stěžovatel podrobněji vypořádat s tím, zda v posuzované věci skutečně existoval (byť jen v době podání žádosti o dotaci) 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.

[33] 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, jehož 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 (dne 30. 10. 2018); 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 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.

[34] 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 Ing. A. Babiš předsedou vlády, a existoval zde tedy (ve smyslu závěrů Komise) střet zájmů, pro který žalobkyně nebyla způsobilou žadatelkou o dotaci, je zřejmé, že projekt nebyl v průběhu celé jeho administrace v souladu s příslušnou právní úpravou. Stěžovatel proto logicky rozhodl o ukončení administrace projektu.

[35] Žalobkyně s poukazem na nedávné rozsudky zdejšího soudu vyznívající v neprospěch firem spadajících pod AGROFERT požaduje, aby se Nejvyšší správní soud vypořádal s tím, zda se evropscí auditori zabývají ustanovením kapitoly 4 písm. k) obecné části Pravidel, zda má projekt žalobkyně více společných rysů s projektem společnosti SCHROM FARMS, nebo s projekty, které byly žadatelům ze skupiny AGROFERT poskytnuty v období od 25. 5. 2017 do 5. 12. 2017, zda může z auditních výstupů vyplývat riziko neproplacení dotace z důvodu, kterým se audit nikdy nezabýval, a navíc za situace, kdy audit u obdobné skupiny dotačních projektů potvrdil neexistenci jakékoliv nesrovnalosti.

[36] K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že se všemi těmito námitkami již podrobně zabýval, když například zdůraznil, že případ žalobkyně není skutkově zcela identický se žádostí o dotaci společnosti SCHROM FARMS, nicméně ze závěrů Komise obsažených ve Formálním sdělení výslovně plyne, že všechny dotace poskytnuté skupině AGROFERT od 9. února 2017 nejsou v souladu s čl. 65 odst. 1 nařízení (EU) č. 1303/2013, což je právě

i případ žalobkyně (žádost o dotaci podala dne 30. 10. 2018). Výslovně je zde rovněž uvedeno, že 37 projektů společností ze skupiny AGROFERT podaných po 1. září 2017 by podléhalo zákazu stanovenému v § 4c zákona o střetu zájmů a bylo by tudíž z financování v rámci EZFR vyloučeno. Riziko neproplacení dotace z unijních prostředků i pro tento její projekt bylo proto zřejmé.

[37] Nejvyšší správní soud proto neshledal, že by stěžovatel vybočil z mezí správního uvážení, a jeho úvahu považuje za věcně správnou. Pravidlo stanovené v kap. 4 písm. k) obecné části A Pravidel je zjevné a není potřeba je 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. nebyla-li by dotace přiznána s odkazem na podmínku, která je neopodstatněná a v právním státě skutečně zjevně nepřipustná (k tomu viz rozsudek NSS ze dne 23. 5. 2018, čj. 6 Afs 8/2018 - 37, č. 3757/2018 Sb., či ze dne 21. 5. 2024, čj. 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.

[38] Za plně opodstatněný považuje Nejvyšší správní soud rovněž druhý, související, důvod pro ukončení administrace žádosti, kterým byla obava stěžovatele z následného neproplacení dotačních prostředků ze strany unijních orgánů. Stěžovatel logicky založil své rozhodnutí i na principu prevence (předcházení nesrovnalostem), neboť jeho obava z možných finančních oprav byla namísto 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 rozhodované 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 oprávněná a učiněná v souladu se zásadou ochrany veřejných rozpočtů.

[39] Jen pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že způsob rozhodnutí MPO o žádostech o jiné dotace ve dvou obdobných případech není pro posouzení důvodnosti závěrů stěžovatele nijak podstatný, neboť se jednalo o odlišná rozhodnutí vydaná jiným správním úřadem v jiném řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

[40] Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost důvodnou, a proto rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první, část věty před středníkem s. ř. s.). V něm bude městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[41] 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.

pokračování

10 Afs 269/2024 - 72

V Brně dne 20. března 2025

Vojtěch Šimíček
předseda senátu