



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaromíra Klepše, soudce JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila a soudkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové ve věci

žalobkyně: **Vodňanská drůbež, a.s.**, IČO: 253 96 480
sídlem Radomilická 886, 389 01 Vodňany
zastoupena advokátkou JUDr. Sylvií Sobolovou, Ph.D.
sídlem Jungmannova 745/24, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**
sídlem Těšnov 65/17, 110 00 Praha 1

za účasti: **Státní zemědělský intervenční fond**
sídlem Ve Smečkách 801/33, 110 00 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí ministra zemědělství č. j. MZE-53344/2024-11155 z 25. 7. 2024

takto:

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se **nepřiznává** náhrada nákladů řízení.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Vymezení věci.

1. V posuzované věci je spor o to, zda žalovaný postupoval v souladu se zákonem, když v přezkumném řízení zrušil veřejnoprávní smlouvu o poskytnutí dotace, uzavřenou 17. 5. 2018 mezi Státním zemědělským a intervenčním fondem (dále „**Fond**“) a žalobkyní, jejíž jedinou akcionářkou byla a nadále je AGROFERT, a.s., IČO: 261 85 610 (dále „**Agrofert**“), pro její rozpor s § 4c zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění účinném do 31. 12. 2023.
2. Jediným akcionářem společnosti Agrofert byl do 3. 2. 2017 Ing. Andrej Babiš, jenž byl v době uzavření Dohody předsedou vlády České republiky, a tedy veřejným funkcionářem ve smyslu § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů. Dne 3. 2. 2017 Andrej Babiš vložil 628 kmenových akcií společnosti Agrofert, s nimiž je spojen 100% podíl na hlasovacích právech a základním kapitálu společnosti, (jakož i společnosti SynBiol, a.s., IČO: 260 14 343), do svěřenských fondů: 565 akcií do svěřenského fondu AB private trust I, spravovaného svěřenským správcem Ing. Zbyňkem Průšou, a zbývajících 63 akcií do svěřenského fondu AB private trust II, spravovaného svěřenským správcem JUDr. Alexejem Bílkem.
3. Žalobkyně požádala 27. 10. 2017 Fond o dotaci reg. č. 17/005/16220/231/000057 na projekt „Optimalizace a inovace v procesech porcování a balení drůbežího masa“ z Programu rozvoje venkova České republiky na období 2014–2020. Dne 17. 5. 2018 uzavřel Fond s žalobkyní veřejnoprávní smlouvu o poskytnutí dotace ve výši 75 000 000 Kč, která měla být financována z 50,5 % národními zdroji ČR a ze 49,5 % příspěvkem Evropské unie (dále „**Dohoda**“). Dne 15. 11. 2021 předložila žalobkyně Fondu žádost o platbu.
4. Přípisem z 30. 3. 2022 Fond informoval žalobkyni, že platba nebude provedena v termínech předpokládaných Pravidly pro žadatele, a to z důvodu prověřování způsobilosti příjemce dotace ve smyslu čl. 48 nařízení 809/2014¹ (správní kontroly), spojeného s probíhajícím auditem Evropské komise (dále „**Komise**“) č. UMB/2019/003/CZ, jenž se týkal Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (dále „**EZFRV**“) a souladu fungování zavedených řídicích a kontrolních systémů za účelem vyloučení střetu zájmů, s ohledem na možný střet zájmů Andreje Babiše (dále „**Audit**“). Dne 24. 10. 2022 zahájila žalobkyně sporné řízení podle § 141 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, podáním návrhu na uložení povinnosti Fondu schválit její žádost o platbu. Ministerstvo usnesením z 21. 12. 2022 sporné řízení přerušilo do skončení kontroly prováděné Fondem podle § 12a zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu, (dále „**zákon o SZIF**“) a podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), za účelem ověření způsobilosti žadatele ve smyslu čl. 48 nařízení 809/2014. Následně Fond přípisem z 10. 5. 2023 oznámil žalobkyni, že po ověření způsobilosti výdajů a splnění veškerých podmínek pro proplacení finančních prostředků činí výše schválené dotace 0 Kč a že ukončuje administraci její žádosti s odkazem na závěry Auditů obsažené ve formálním sdělení č. j. UMB/2019/003/CZ/RCOL z 23. 2. 2021 a v souhrnné zprávě z 11. 5. 2022. Podle těchto závěrů měl Andrej Babiš vliv na rozhodování horizontálních orgánů EU a byl zapojen do plnění rozpočtu EU v České republice. Zavedený řídicí a kontrolní systém proto nezabránil tomu, aby přidělování finančních

¹ Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 809/2014 ze 17. 7. 2014, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013, pokud jde o integrovaný administrativní a kontrolní systém, opatření pro rozvoj venkova a podmíněnost.

prostředků EU nebylo ovlivněno střetem zájmů Andreje Babiše, zejména u programů nebo odvětví, které mohly zvýhodnit projekty předložené společnostmi ze skupiny Agrofert.

5. Žalovaný poté usnesením ze 17. 7. 2023 zahájil přezkumné řízení Dohody podle § 165 správního řádu, neboť měl důvodně za to, že byla uzavřena v rozporu s § 4c zákona o střetu zájmů. Řídil se právním názorem zdejšího soudu vyjádřeným v rozsudku 17 A 42/2022 z 23. 1. 2023, podle něž se žalovaný nemůže zabývat způsobilostí žadatelky o dotace ve sporném řízení, ale může ji posoudit jako předběžnou otázku právě v přezkumném řízení.
6. V rámci tohoto přezkumného řízení žalovaný vydal 28. 5. 2024 rozhodnutí, jímž zrušil Dohodu s účinky ode dne jejího uzavření. V odůvodnění odkázal na výsledky auditního šetření, stvrzené prováděcím rozhodnutím Komise č. 2022/908 z 8. 6. 2022, podle nichž se na Andreje Babiše vztahuje § 4c zákona o střetu zájmů, v důsledku čehož veškeré dotace poskytnuté skupině Agrofert po 1. 9. 2017 (tj. po rozhodném datu pro použití § 4c zákona o střetu zájmů) jsou s ním v rozporu, jestliže: a) žádost o dotaci byla podána 1. 9. 2017 nebo po tomto datu a b) dotace byla poskytnuta v době, kdy byl Andrej Babiš veřejným funkcionářem ve smyslu § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů. Žalovaný dodal, že v nynějším případě byly obě podmínky splněny (Andrej Babiš byl v době uzavření Dohody předsedou vlády). Žalovaný poukázal též na závěr Komise, že se § 4c vztahuje na všechny právní předpisy upravující rozpočtová pravidla v ČR, a nikoli výlučně na zákon č. 218/2000 Sb., zmíněný v poznámce pod čarou k § 4c zákona o střetu zájmů. Neexistuje totiž logický důvod, který by ospravedlňoval rozdíl v zacházení s dotacemi financovanými z EZFRV (ve vztahu k nimž by se § 4c nepoužil) a s dotacemi z jiných unijních fondů (u nichž by se použil).
7. K samotnému střetu zájmů žalovaný zdůraznil, že ovládání ve smyslu § 4c zákona o střetu zájmů lze realizovat nejen právně, ale i fakticky. Rozhodující vliv lze uskutečňovat přímo, ale také prostřednictvím jiných osob, přičemž postačuje i pouhá možnost uplatňovat rozhodující vliv, pokud se jedná o možnost reálnou a podloženou. Žalovaný citoval závěry Komise, podle nichž s přihlédnutím k obsahu statutů obou svěrenských fondů a ke skutečnosti, že jsou ovládajícími osobami společnosti Agrofert, ovládá Andrej Babiš nepřímo celou skupinu Agrofert právě prostřednictvím svěrenských fondů.
8. Žalovaný shrnul, že statuty svěrenských fondů jsou nastaveny tak, aby umožnily Andreji Babišovi nadále vykonávat na společnost Agrofert rozhodující vliv ve smyslu § 74 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích, (dále „ZOK“). Andrej Babiš nemá formálně práva k akciím, ale má možnost zasahovat do složení orgánů, které tyto pravomoci mají a jimiž jsou svěrenský správce a rada protektorů, a má právo na potřebné informace. Statuty rovněž stanoví, že vyčleněné akcie nesmí být při správě svěrenského fondu zcizeny jinak než formou vydání majetku (akcií) obmyšlenému, tj. za života Andreje Babiše pouze do jeho rukou. Nemohou být ani jakkoli zatíženy. Možnost svěrenských správců uplatňovat ve společnosti Agrofert rozhodující vliv je vzhledem k těmto skutečnostem přes naplnění znaků dle § 75 odst. 1 a 2 ZOK toliko formální. Žalovaný zdůraznil, že kritérium způsobilosti příjemce je předmětem správní kontroly podle čl. 48 nařízení 809/2014. Veřejnoprávní smlouva nesmí být v rozporu s právními předpisy, nesmí je obcházet a musí být v souladu s veřejným zájmem.
9. Ohledně dopadů rozhodnutí do žalobkyniných práv žalovaný předeslal, že jiný postup než zrušení Dohody by přicházel v úvahu jedině v případě zjevného nepoměru mezi ochranou práv nabytých v dobré víře a ochranou veřejného zájmu, jímž je v posuzované věci ochrana

českých veřejných rozpočtů. Žalovaný uvedl, že posuzovaný projekt není jediný, jenž byl shledán nezpůsobilým v důsledku porušení § 4c zákona o střetu zájmů. U společností ze skupiny Agrofert byly z tohoto důvodu pozastaveny platby v celkové výši 581 418 529 Kč. Okolnosti případu pak podle názoru žalovaného odůvodňují řešení spočívající ve zrušení Dohody k datu jejího uzavření.

10. Žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí rozklad, jehož obsah je do značné míry shodný s nynější žalobou. Ministr rozklad žalobou napadeným rozhodnutím zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění se ztotožnil se skutkovými zjištěními i jejich hodnocením ze strany žalovaného. K žalobkynině námitce, že žalovaný nezjistil žádné porušení zákona, jež je zákonným předpokladem pro zrušení veřejnoprávní smlouvy (a tím méně, kdo se tohoto porušení dopustil), uvedl, že pro posouzení věci není rozhodné, jaká konkrétní osoba, kdy a jakým jednáním porušila právní předpisy, nýbrž to, že žalobkyně není způsobilou příjemkyní dotace podle Dohody.

2. Průběh soudního řízení.

11. Žalobkyně v žalobě namítla, že žalovaný zcela pominul, že jeho právo zahájit přezkumné řízení o souladu dohody s právními předpisy již prekludovalo, a to na základě čl. 3 odst. 1 přímo použitelného nařízení 2988/95.²
12. Žalovaný vědomě rezignoval na zjištění skutkového stavu věci, o němž nejsou důvodně pochybnosti, neboť sice konstatoval rozpor Dohody s § 4c zákona o střetu zájmů, avšak neprokázal naplnění hypotézy tohoto ustanovení a nepovažoval za nutné objasnit ani to, kdo, kdy a jakým jednáním či opomenutím (skutkem) tento právní předpis porušil. Bez těchto skutkových zjištění však žalovaný nemohl přezkoumatelně dospět k závěru o rozporu Dohody s právními předpisy, natožpak určit, k jakému okamžiku má být zrušena.
13. Namísto řádného zjištění skutkového stavu a posouzení věci, které by mělo opora v právních předpisech, žalovaný rozpor Dohody s § 4c zákona o střetu zájmů v zásadě toliko presumoval, a to na základě předběžných a právně nezávazných závěrů Auditů v rozpora s rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu (dále „NSS“), podle nějž věcnou správnost Auditů nelze presumovat v řízeních, která mají za důsledek negaci právního nároku na již přiznanou (poskytnutou) dotaci. V nynější věci neměl žalovaný volné správní uvážení, komu dotaci poskytne, ale uzavřením Dohody vznikl žalobkyni nárok na její poskytnutí. Žalovaný však přistoupil k Auditům jako k nezpochybnitelné „koruně důkazů“ a 1) odmítl se vypořádat s řadou žalobkyniných námitek proti skutkovému a právnímu posouzení věci, ze kterého Audit vycházel, a to s poukazem na skutečnost, že obdobné námitky již byly vypořádány v rámci Auditů, jehož se však žalobkyně nemohla účastnit a vykonávat v jeho průběhu jakákoliv procesní práva; 2) odmítl provést žalobkyní navržený soubor důkazních prostředků, jež vyvracely skutková zjištění a jejich právní posouzení v rámci Auditů.
14. Žalovaný však pochybil nejen procesně, ale i při posouzení věci samé. Ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů totiž na Dohodu vůbec nedopadá, a nemohlo tedy být při jejím uzavírání ani porušeno. A i kdyby na Dohodu hypoteticky dopadalo, nemohlo by být porušeno, protože společnost Agrofert v okamžiku uzavření Dohody ovládal výlučně

² Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 z 18. 12. 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství.

svěřenský správce Zbyněk Průša, který nikdy nebyl veřejným funkcionářem ve smyslu zákona o střetu zájmů.

15. Další pochybení žalovaného spočívá v tom, že vztáhl účinky zrušení Dohody již k okamžiku jejího uzavření. I pokud by v souvislosti s uzavřením dohody došlo k porušení zákona o střetu zájmů, dopustil by se jej Fond jako poskytovatel dotace, nikoliv žalobkyně, která Fondu nikdy nesdělila žádné nesprávné nebo zavádějící údaje. Nebyly tak splněny podmínky stanovené v § 99 odst. 3 správního řádu, aby žalovaný mohl dohodu zrušit s účinky *ex tunc*. Této skutečnosti si je žalovaný podle žalobkynina názoru vědom, a právě proto se účelově vyhýbá odpovědi na otázku, komu je tvrzené porušení právních předpisů přičitatelné.
16. Popsanými vadami je zatíženo jak prvostupňové, tak rozkladové rozhodnutí, v němž se ministr nevypořádal s žalobkyninou argumentací, zejména s její částí týkající se způsobu ovládání společnosti Agrofert a fungování svěrenských fondů, do nichž byly akcie této společnosti vloženy. Rozhodnutí je tak z větší části nepřezkoumatelné, a i v té zbylé části dospívá k nesprávným úvahám, např. když konstatuje, že žalobkyně údajně poskytla Fondu nesprávné a neúplné informace o svém právním postavení, což je v naprostém rozporu s obsahem správního spisu.
17. Nakonec žalobkyně zdůraznila, že výsledek přezkumného řízení je o to absurdnější, že v okamžiku uzavření Dohody nevykládal příslušné právní předpisy způsobem, jakým tak nyní činí žalovaný, vůbec nikdo; naopak Fond i žalovaný tento výklad opakovaně vyvraceli. O schopnosti žalovaného posoudit nyní objektivně a nezávisle soulad Dohody s právními předpisy tak žalobkyně silně pochybuje. Žalovaný bude navíc v nejbližší době rozhodovat i o paralelně uplatněném žalobkynině návrhu na zaplacení přiznané dotace, což jeho institucionální podjatost v tomto ohledu ještě umocňuje.
18. Žalovaný ve vyjádření k žalobě setrval na správnosti napadeného rozhodnutí a argumentaci v něm obsaženou stručně zopakoval. Nad rámec toho k námitce prekluze práva na zahájení přezkumného řízení uvedl, že lhůta stanovená nařízením 2988/95 se vztahuje jen na ty nesrovnalosti, s nimiž je spojeno již vyplacení prostředků, což nebyl žalobkynin případ. Přesto žalovaný poukázal na dva úkony Fondu, které podle jeho názoru běh prekluzivní lhůty ještě před jejím uplynutím přerušily: oznámení o pozastavení administrace žádosti o dotace z 30. 3. 2022 a oznámení o ukončení její administrace z 11. 5. 2023.
19. Žalobkyně se v replice ohradila proti žalovaného výkladu pojmu „nesrovnalost“ užitému v nařízení 2988/95. Podle jejího názoru pro vznik nesrovnalosti postačí již pouhá potencialita poškození unijního rozpočtu, takže se prekluzivní lhůta uplatní i v nynějším případě. Úkony označené žalovaným její běh nepřerušily, jelikož je nečinil příslušný orgán ve smyslu nařízení a netýkaly se vyšetřování nesrovnalosti nebo řízení o ní; Fond totiž není oprávněn vést žádné takové řízení. Dále žalobkyně rozvedla, že pro vyslovení nezákonnosti Dohody je třeba úplně zjistit skutkový stav, což zahrnuje také jednání Fondu a jeho úředních osob při jejím uzavírání. Žalovaným citovaná judikatura týkající se odpovědnosti žadatele za splnění dotačních podmínek není na nynější věc přílehlavá, protože vycházela z podstatně odlišného skutkového stavu – porušení podmínek žadatelem. Žalobkyně též namítla, že nastavení fungování svěrenských fondů nemá na způsob ovládání společnosti Agrofert žádný vliv, neboť podmínky výkonu akcionářských práv jsou upraveny výlučně ve stanovách společnosti Agrofert.
20. Osoba zúčastněná na řízení svého procesního práva vyjádřit se k žalobě nevyužila.
21. Při soudním jednání 20. 3. 2025 oba účastníci shrnuli obsah svých podání a setrvali na svých procesních návrzích. Soud provedl při jednání důkaz úplným výpisem z obchodního

rejstříku týkajícím se společnosti Agrofert, z nějž zjistil, že Ing. Zbyněk Průša byl od 31. 8. 2004 až do vložení společnosti do svěřenského fondu členem a později místopředsedou a předsedou jejího představenstva; JUDr. Alexej Bílek byl od 23. 1. 2014 do vložení společnosti do svěřenského fondu členem jejího představenstva; Mgr. Václav Knotek byl od 31. 10. 2001 do 29. 1. 2003 členem představenstva společnosti. Z úplného výpisu z obchodního rejstříku týkajícího se společnosti SynBiol soud zjistil, že Mgr. Václav Knotek je od 21. 1. 2014 až dosud členem jejího představenstva.

22. Naopak soud zamítl návrhy na provedení těchto důkazů: vyjádření Fondu v řízení 10 A 25/2023, neboť toto vyjádření je soudu známo z jeho úřední činnosti, a usnesení Tribunálu EU, protože žalobkyně jimi nechce prokazovat skutkové okolnosti, ale právní závěry, které jsou součástí výkladu práva, a jež jsou soudu proto známy. Všechny ostatní písemnosti označené v žalobě jako „důkazy“ jsou buď procesní úkony učiněné či vydané v průběhu dotačního a následně přezkumného řízení, nebo je žalobkyně předložila v průběhu těchto řízení správním orgánům. V každém případě jsou však součástí předloženého správního spisu, jímž se dokazování neprovádí (rozsudek NSS 9 Afs 8/2008, č. 2383/2011 Sb. NSS z 29. 1. 2009). Žalobkyně na jejich provedení při jednání netrvala.

3. Posouzení věci.

3.1. Podmínky řízení a právní východiska.

23. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále „s. ř. s.“)), jakož i z pohledu vad, k nimž by byl povinen přihlížet z úřední povinnosti; přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání napadeného rozhodnutí.
24. Napadeným rozhodnutím byla v přezkumném řízení zrušena veřejnoprávní smlouva o poskytnutí dotace podle zákona o SZIF (Dohoda). K režimu této smlouvy NSS v rozsudku 8 Afs 165/2018 ze 4. 1. 2019 poznamenal, že *„je ovládán předpisy veřejného práva (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 Afs 58/2007-56). Posuzování účinků projevu vůle účastníka při uzavírání veřejnoprávní smlouvy musí vycházet ze základních zásad zakotvených v soukromoprávních kodexech, jež nalezly svůj odraz v ustanoveních o základních obsahových náležitostech veřejnoprávních smluv a o základních pravidlech jejich výkladu, zejména pak v § 159 spr. ř.“* Zdejší soud v rozsudku 18 A 12/2023 z 24. 6. 2024 shrnul, že *„[p]oskytovaná investiční dotace podle zákona o SZIF je obdobně jako v případě dotací podle § 14 odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech dotací nenárokovou. Nemá-li žadatel o dotaci právní nárok na její poskytnutí, nemůže její poskytnutí legitimně očekávat – nárok na poskytnutí dotace vzniká až uzavřením dohody o poskytnutí dotace, do té doby má poskytovatel dotace široký prostor pro uvážení, komu, za jakých podmínek a zda vůbec dotaci poskytne“ (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS z 30. 9. 2015, č. j. 9 Ads 83/2014 - 46, č. 3324/2016 Sb. NSS).*
25. Uzavřením Dohody tak vzniklo žalobkyni veřejné subjektivní právo na poskytnutí dotace (na obdržení finančních prostředků při dodržení stanovených podmínek). Každý postup vedoucí k negaci takového práva vyžaduje od správních orgánů odůvodnění konkrétního a prokázaného porušením právních předpisů (srov. rozsudek NSS 6 Afs 71/2023 ze 17. 4. 2024, bod 39).
26. V nynější věci takový postup upravuje § 165 správního řádu, podle nějž lze přezkoumat soulad veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy z moci úřední. Strana veřejnoprávní

smlouvy, která není správním orgánem, může dát podnět k provedení přezkumného řízení do 30 dnů ode dne, kdy se o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděla. (Odst. 1.) Veřejnoprávní smlouvu, která byla uzavřena v rozporu s právními předpisy, správní orgán zruší (odst. 2). Jestliže jsou v rozporu s právními předpisy jen některá ustanovení veřejnoprávní smlouvy, zruší se jen tato ustanovení, pokud z povahy veřejnoprávní smlouvy nebo z jejího obsahu anebo z okolností, za nichž byla uzavřena, nevyplývá, že je nelze oddělit od ostatních (odst. 3). Pro přezkumné řízení platí, není-li v odstavcích 1 až 6 stanoveno jinak, obdobně ustanovení o přezkumném řízení s tím, že správní orgán není vázán lhůtami uvedenými v § 96 odst. 1 a § 97 odst. 2; při určení účinků rozhodnutí se přiměřeně použije § 99 správního řádu (odst. 7).

27. Před vypořádáním jednotlivých žalobních bodů považuje soud s ohledem na žalobkyniny četné poukazy na nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí za vhodné předeslat, že podle setrvalé judikatury správních soudů zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je namístě jen u nejzávažnějších vad, v jejichž důsledku skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek právních důvodů, jestliže správní orgán neuvede konkrétní důvody, o něž se jeho rozhodnutí opírá (rozsudek NSS 2 As 37/2006, č. 1112/2007 Sb. NSS z 21. 12. 2006), nevypořádá všechny zásadní odvolací námitky (rozsudek NSS 8 Afs 66/2008 z 19. 12. 2008) či neuvede důvody, proč nepovažuje argumentaci účastníka řízení za důvodnou a jeho námitky za liché, mylné nebo vyvrácené (rozsudek NSS 2 Afs 24/2005, č. 689/2005 Sb. NSS z 14. 7. 2005). Nepřezkoumatelné pro nedostatek skutkových důvodů pak je rozhodnutí zatížené vadami skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tam, kde správní orgán opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo tam, kde není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy provedl.
28. Zároveň správní orgány, stejně jako správní soudy, nemusejí budovat vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, ale postačí postavit proti nim vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná (nález Ústavního soudu III. ÚS 989/08 z 12. 2. 2009, bod 68). Odpověď na základní námitky může zahrnovat odpověď na některé námitky dílčí a související (rozsudky NSS 7 As 79/2012 ze 14. 2. 2013, 7 As 182/2012 z 29. 8. 2013 nebo 1 Afs 88/2013 z 19. 2. 2014). To platí tím spíš u obsáhlých podání, jako jsou ta žalobkynina, jež běžně čítají desítky stránek hutné argumentace (rozklad měl 34 stran, žaloba 40 stran, replika dalších devět stran).

3.2. Právo na zahájení přezkumného řízení neprekludovalo.

29. Z logiky žalobních bodů se soud nejprve zabývá námitkou uplynutí prekluzivní lhůty pro zahájení přezkumného řízení, jakožto stíhání nesrovnalosti ve smyslu nařízení 2988/95, které žalobkyně dovozuje z porušení čl. 3 tohoto nařízení, podle něž *promlčecí doba pro zahájení stíhání činí čtyři roky od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti uvedené v čl. 1 odst. 1. Odvětvové předpisy mohou stanovit i kratší lhůtu, která však nesmí být kratší než tři roky. [...] Promlčecí doba pro stíhání se přerušuje každým úkonem příslušného orgánu oznámeným dané osobě, který se týká vyšetřování nebo řízení o nesrovnalosti. Promlčecí doba začíná znovu běžet od provedení každého úkonu způsobujícího přerušování.* (Ačkoli nařízení hovoří o „promlčení“, je zřejmé, že tato lhůta má prekluzivní povahu. Pojmy „doba“ a „lhůta“ právní předpisy ani judikatura v tomto kontextu důsledně nerozlišují.)

30. „Nesrovnalostí“ ve smyslu čl. 1 nařízení se rozumí *jakékoli porušení právního předpisu Společenství vyplývající z jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, v důsledku kterého je nebo by mohl být poškozen souhrnný rozpočet Společenství nebo rozpočty Společenstvím spravované, a to buď snížením nebo ztrátou příjmů z vlastních zdrojů vybíraných přímo ve prospěch Společenství, nebo formou neoprávněného výdaje* (podtržení doplněno).
31. Neobstojí tak názor žalovaného, podle něž je podmínkou vzniku nesrovnalosti faktické vyplacení prostředků z dotace (s. 7 vyjádření k žalobě). Z formulace „nebo by mohl být poškozen“ jasně vyplývá, že za nesrovnalost je třeba považovat každé porušení unijního předpisu, které představuje i jen hrozbu poškození rozpočtu EU. To potvrdil také NSS v rozsudku 4 Afs 52/2023 z 15. 2. 2024, podle jehož bodu 25 *„za nesrovnalost ve smyslu citovaného nařízení je nutno považovat porušení dotačních podmínek, kterým byl či případně mohl být poškozen rozpočet EU. Z uvedeného tak vyplývá, že pro závěr o nesrovnalosti ve smyslu nařízení č. 2988/95 postačí pouhá potencialita poškození unijního rozpočtu. Nelze tak souhlasit s argumentací žalovaného, že teprve v okamžiku, kdy byly stěžovateli vyplaceny na jeho účet prostředky z předmětné dotace, byly naplněny zmíněné podmínky nesrovnalosti podle nařízení č. 2988/95.“* (Shodně rozsudek SDEU ve věci C-59/14 z 6. 10. 2015).
32. Za okamžik vzniku nesrovnalosti, pokud došlo k porušení unijního předpisu, je tak třeba považovat uzavření Dohody (srov. bod 26 citovaného rozsudku NSS), od něž počíná běžet prekluzivní lhůta pro zahájení stíhání nesrovnalosti. Takovým stíháním je nepochybně i řízení o přezkum veřejnoprávní smlouvy, jelikož zrušením veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace by žalobkyně pozbyla nárok na již přiznanou dotaci (to ostatně nezpochybňuje ani žalovaný). Lhůta pro zahájení tohoto řízení s ohledem na čl. 3 nařízení 2988/95 činí čtyři roky, neboť správní řád v § 165 žádnou lhůtu nestanoví a zároveň vylučuje použití lhůt dle svého §§ 96 a 97.
33. Dohoda byla uzavřena 17. 5. 2018 a žalovaný zahájil přezkumné řízení 17. 7. 2023. Pro posouzení věci tak je stěžejní, jestli byla prekluzivní lhůta včas přerušena. Podle názoru žalovaného mělo tyto účinky jednak sdělení Fondu o pozastavení administrace žádosti o dotaci z 30. 3. 2022, jednak sdělení Fondu o ukončení administrace žádosti z 10. 5. 2023.
34. Aby byl určitý úkon způsobilý přerušit běh prekluzivní lhůty, musí podle čl. 3 odst. 1 třetího pododstavce nařízení 2988/95 kumulativně splňovat tyto podmínky:
- a) musí být vydán „příslušným orgánem“,
 - b) musí být „oznámen dané osobě“,
 - c) musí se „týkat vyšetřování nebo řízení o nesrovnalosti“.
35. SDEU k výkladu tohoto článku v rozsudku C-52/14 z 11. 6. 2015 předeslal, že prekluzivní lhůta *„má zajistit právní jistotu hospodářských subjektů [...]. Tyto hospodářské subjekty musí být totiž schopny určit, které z jejich operací jsou definitivní a které mohou být stále předmětem stíhání.“* Následně naznal, že *„pojem ‚příslušný orgán‘ ve smyslu tohoto ustanovení označuje orgán, který je příslušný učinit dotčené úkony týkající se vyšetřování nebo stíhání. 31 Nic ve znění čl. 3 odst. 1 třetího pododstavce nařízení č. 2988/95 naopak nenasvědčuje tomu, že tento orgán musí být stejný jako orgán příslušný k přiznání nebo vymáhání neoprávněně získaných částek na úkor finančních zájmů Unie. 32 V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že při neexistenci pravidel unijního práva přísluší každému členskému státu určit orgány, které jsou podle vnitrostátního práva příslušné k tomu, aby učinily úkony týkající se vyšetřování nebo stíhání nesrovnalostí ve smyslu čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95. Členské státy proto mohou pravomoc stíhat nesrovnalosti přiznat jinému orgánu, než je orgán, který v projednávané věci přiznává náhradu nákladů na*

skladování nebo vymáhá její vrácení, s výhradou, aby tyto státy při této příležitosti nebránily účinnému použití unijního práva.“ (Podtržení doplněno.)

36. Orgánem příslušným ke stíhání nesrovnalosti týkající se Dohody je žalovaný, avšak úkon přerušující běh promlčecí doby mohl učinit i jiný orgán, byl-li příslušný k vyšetřování nebo řízení o nesrovnalosti. Pokud by se muselo jednat o úkony orgánu příslušného k „stíhání“ nesrovnalosti, použilo by nařízení právě tento termín, nikoli obecnější pojem jako „vyšetřování nebo řízení“ o nesrovnalosti. Stejně tak je logicky vyloučené, aby lhůtu stavěly jen úkony v rámci přezkumného řízení (jak se domnívá žalobkyně v bodu 18 repliky), protože tato lhůta je určující právě pro možnost zahájení tohoto přezkumného řízení. Daný úkon ovšem musí souviset s tou konkrétní nesrovnalostí; účel lhůty (doby) by totiž *„nebyl zcela naplněn, kdyby mohla být tato promlčecí doba přerušena jakýmkoliv úkonem kontroly obecné povahy ze strany vnitrostátní správy bez souvislosti s podezřením na nesrovnalosti týkající se dostatečně přesně vymezených operací“* (rozsudek SDEU ve věci C-728/21 z 28. 6. 2022, bod 19).
37. V nynější věci soud identifikoval hned dvě vyšetřování, která se týkala zjištěné nesrovnalosti. Chronologicky prvním z nich bylo samotné auditní šetření prováděné Komisí, které se zaměřovalo právě na soulad přiznání dotace s unijními předpisy. Oprávnění ověřovat, zda se správní praxe shoduje s pravidly Unie, jakož i podmínky, za nichž jsou prováděny a kontrolovány finanční operace, svěřuje Komisi samotné nařízení 2988/95 v čl. 9 odst. 1 a 2. Druhé vyšetřování prováděl na základě ukončeného auditního šetření Fond a vyústilo 21. 12. 2022 v zahájení kontroly plnění podmínek pro poskytnutí dotace. Toto oprávnění vyplývá Fondu z § 12a odst. 1 zákona o SZIF ve znění účinném do 31. 12. 2022.³ Soud přitom nevidí důvod, proč by úkonem přerušujícím prekluzivní lhůtu musel být až úkon v rámci samotného vyšetřování (tedy kontroly), a nikoli úkony předcházející jejímu zahájení; nařízení ostatně užívá obrat *„týkající se vyšetřování“*. Z hlediska účelu nařízení je podstatné to, že jde o vyšetřování v materiálním smyslu, které se týká konkrétní nesrovnalosti, provádí je orgán zmocněný k tomu příslušnými unijními nebo vnitrostátními předpisy a úkon týkající se tohoto vyšetřování je dané osobě oznámen. Jak soud již vyložil, účelem lhůty je informovat příjemce dotace o tom, které z jejich operací jsou definitivní a které mohou být stále předmětem stíhání. Právní jistotu příjemce dotace chrání dále maximální délka promlčecí lhůty, upravená v čl. 3 odst. 1 pododstavci čtvrtém nařízení.
38. Komise i Fond byly orgány příslušné k vyšetřování dané nesrovnalosti, a úkony týkající se tohoto vyšetřování oznámil Fond žalobkyni sdělením o pozastavení administrace dotace z 30. 3. 2022, tedy ještě před tím, než uběhla čtyřletá lhůta pro zahájení přezkumu veřejnoprávní smlouvy (k tomu by došlo 17. 5. 2022). V tomto sdělení Fond jasně specifikoval vyšetřovanou nejasnost poukazem na prověřování způsobilosti příjemce dotace ve smyslu čl. 48 nařízení 809/2014, spojené s probíhajícím auditním šetřením ke střetu zájmů (EK-DG AGRI). Zároveň žalobkyni poučil, že ji o výsledku ověření způsobilosti písemně informuje. Žalobkyně tak nemohla být na pochybách, jaké dotační podmínky se vyšetřování týká. Úkony přerušujícími běh promlčecí lhůty tak byly jednak toto samotné sdělení (pokud jde o vyšetřování prováděné Fondem), jednak jednotlivé kroky auditního šetření, zejména Formální sdělení z 23. 2. 2021 (pokud jde o vyšetřování Komise). Naposled uvedený krok sice nebyl ve sdělení z 30. 3. 2022 výslovně označen, avšak to podle názoru soudu nezpůsobuje neúčinnost oznámení, jelikož průběh auditního šetření byl žalobkyni

³ S účinností od tohoto data jde o odstavec 2.

v hrubých rysech znám, ostatně hojně o něm informovala snad všechna nezávislá celostátní média.

39. Lhůta pro zahájení stíhání ve smyslu nařízení 2988/95 byla přerušena sdělením Fondu z 30. 3. 2022, doručeným žalobkyni 5. 4. 2022, a k datu zahájení přezkumného řízení tedy neprekluovala. S ohledem na nedůvodnost tohoto žalobního bodu by bylo nadbytečné zabývat se tím, zda by uplynutí dané lhůty bez dalšího znemožnilo zahájení přezkumného řízení podle vnitrostátního právního předpisu, nebo zda by mělo vliv toliko na spolufinancování projektu z prostředků EU.

3.3. Zákon o střetu zájmů dopadá i na dotace poskytované dle zákona o SZIF.

40. Zákon o střetu zájmů v § 2 odst. 1 písm. c) stanoví, že *pro účely tohoto zákona se veřejným funkcionářem rozumí člen vlády nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu, v jehož čele není člen vlády*.
41. Podle § 4c zákona o střetu zájmů, ve znění účinném v době uzavření Dohody, je *zakázáno poskytnout dotaci podle právního předpisu upravujícího rozpočtová pravidla¹⁴ nebo investiční pobídku podle právního předpisu upravujícího investiční pobídky¹⁵ obchodní společnosti, ve které veřejný funkcionář uvedený v § 2 odst. 1 písm. c) nebo jím ovládaná osoba vlastní podíl představující alespoň 25 % účasti společníka v obchodní společnosti*. Poznámka pod čarou č. 14 odkazovala na zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.
42. Mezi účastníky řízení je sporné, zda toto ustanovení dopadá také na dotace poskytované podle zákona o SZIF. Touto otázkou se zdejší soud výslovně zabýval již v rozsudku 18 A 27/2022 z 24. 10. 2022,⁴ a zodpověděl ji kladně. Naproti tomu rozsudek NSS 1 Afs 63/2013 z 1. 8. 2013 a usnesení zdejšího soudu 3 A 63/2020 z 19. 4. 2021, jichž se opakovaně dovolává žalobkyně, se zákona o střetu zájmů vůbec nijak netýkaly. V těchto rozhodnutích soudy pouze konstatovaly, že Fond neposkytuje dotace podle zákona č. 218/2000 Sb., což ovšem nikdo nezpochybňuje. Žalovaný nevystavěl své rozhodnutí na předpokladu, že Fond poskytuje dotace podle zákona č. 218/2000 Sb., ale na tom, že pojem „právní předpis upravující rozpočtová pravidla“ zahrnuje nejen zákon č. 218/2000 Sb., ale také zákon o SZIF. S tím soud souhlasí.
43. Předně je třeba zdůraznit, že poznámka pod čarou není součástí závazné právní normy, vlastního zákonného textu, a jejím posláním je „*pouhé zlepšení přehlednosti a orientace v právním předpisu formou legislativní pomůcky, která z povahy věci nemůže stanovit závazná pravidla chování nebo pravidla pro interpretaci daného ustanovení*.“ (nálezn Ústavního soudu I. ÚS 22/99 z 2. 2. 2020). Z poznámky pod čarou proto nelze ani nepřímou dovozovat, že § 4c dopadá právě a jen na zákon č. 218/2000 Sb.
44. Žalobkyně má za to, že pojem „právní předpis upravující rozpočtová pravidla“ je v českém právním řádu nerozlučně spjat se zákonem č. 218/2000 Sb. a nelze si pod ním představit žádný jiný zákon. Tak tomu však není. Běžně užívanými zkratkami pro tento zákon jsou totiž „rozpočtová pravidla“ (pojem užitý přímo v názvu zákona) a „zákon o rozpočtových pravidlech“. Širší pojem použitý zákonem o střetu zájmů naopak implikuje, že se vztahuje na každý zákon, jenž materiálně upravuje rozpočtová pravidla, s ohledem na předmět regulace § 4c zejména poskytování dotací. A tím je také zákon o SZIF, jak dokládá i argumentace žalobkyně, jež poukazuje právě na to, že poskytování dotace je upraveno

⁴ Žalobkyni v této věci byla jiná společnost ze skupiny Agrofert, zastoupená touž advokátkou jako v nynější věci.

výlučně tímto zákonem. Žalovaný tedy neprovedl rozšiřující výklad citovaného ustanovení, tím by byl výklad nad rámec jeho jazykového vyjádření, ale výklad, jenž byl s textem zákona v souladu a zohledňoval jeho účel. Tím je zabránění možného střetu zájmů při poskytování dotací z veřejných prostředků obchodním společnostem, které jsou ovládány (ať už přímo nebo nepřímo) veřejnými funkcionáři na nejvyšších státních úrovních, jak vyplývá nepřímo také z § 3 zákona. Z tohoto hlediska pak skutečně neexistuje žádný logický důvod, který by ospravedlňoval rozdíl v zacházení s dotacemi poskytovanými dle zákona č. 218/2000 Sb. a dle zákona o SZIF.

45. Lze si představit, že právní úprava mohla být jasnější a srozumitelnější, a právě v tomto ohledu soud chápe novelizaci zákonem č. 253/2023 Sb., jenž do § 4c s účinností od 1. 1. 2024 vložil formulaci: „*Je zakázáno poskytnout dotaci podle právního předpisu upravujícího poskytování dotací* [...]“.⁵ Žalobkyně tuto změnu označuje za potvrzení svého přesvědčení, že dřívější úprava zákonem o SZIF nezahrnovala, ale lze ji chápat také jako potvrzení již dříve zastávaného názoru; to ostatně vyplývá i z důvodové zprávy k této novele.⁶ Poukázat lze rovněž na to, že předestřený výklad § 4c neodporuje ani vůli zákonodárce projevené při jeho přijímání, což uznává také žalobkyně (bod 65 žaloby).
46. Při aplikaci § 4c zákona o střetu zájmů dále nelze ztrácet ze zřetele, že toto ustanovení nestojí osamoceně, ale v podstatné míře vychází též z unijních předpisů a v jejich duchu je třeba je také vykládat. V současnosti se jedná zejména, ale nikoli výlučně, o finanční nařízení z roku 2018,⁷ které nahradilo předchozí finanční nařízení 966/2012⁸ a v návaznosti na ně za účelem ochrany prostředků EU upravuje postup zajišťující řádné finanční řízení a také základní povinnosti členských států směrem k zamezení střetu zájmů, který je unijním právem vnímán jako problematický aspekt a kterému se tak unijní právo snaží předcházet. Podle SDEU ostatně platí, že „*střet zájmů představuje objektivně sám o sobě vážné narušení, aniž by bylo k jeho kvalifikaci třeba zohledňovat úmysly zúčastněných a jejich dobrou víru*“ (nod 123 rozsudku T-277/97 z 15. 6. 1999, potvrzeného rozsudkem C-315/99 z 10. 7. 2001).
47. Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 4/17 s poukazem na ustanovení finančního nařízení z roku 2018 i na obdobná ustanovení předchozího finančního nařízení zdůraznil unijní rozměr národní úpravy střetu zájmů. Především připomněl zásadu loajální spolupráce mezi členskými státy a orgány EU ve smyslu čl. 4 odst. 3 Smlouvy o EU, podle něž členské státy učiní veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze smluv nebo z aktů orgánů Unie“ a zdrží se všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie. Z toho pak dovodil, „*že unijním právem chráněný zájem na řádném nakládání s finančními prostředky rozpočtů EU a na čistotě soutěžního prostředí v rámci vnitřního trhu by měl být shodný se zájmem každého členského státu, jehož finanční příspěvky tvoří součást těchto unijních rozpočtů a jehož národní trh je součástí vnitřního trhu EU. K tomu, aby tento vzájemně propojený systém institucí a opatření řádně fungoval, je třeba záruk, mezi něž patří i povinnost státu nejen vytvořit veřejným funkcionářům, podílejícím se na sdíleném řízení (tzv. shared management),*

⁵ Tato novela byla zrušena z procesních důvodů nálesem Ústavního soudu Pl. ÚS 41/23 z 4. 12. 2024.

⁶ Sněmovní tisk č. 110, 9. volební období PSP ČR, dostupný z <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&T=110>

⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 z 18. 7. 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.

⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 966/2012 z 25. 10. 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002.

takové podmínky, aby mohli svou funkci řádně, tj. v souladu s právem vykonávat, a aby se tak, pokud možno, jako objektivní a nestranná jevila činnost jejich i celého aparátu veřejné moci. To však současně zahrnuje povinnost zamezit tomu, aby takto svěřenou moc nemohli zneužívat k prosazování svých vlastních zájmů na úkor zájmu veřejného, potažmo i zájmu EU, ať již z důvodu rodinných či citových vazeb, politické nebo národní spřízněnosti, hospodářského zájmu nebo jiného přímého či nepřímého osobního zájmu (srov. čl. 61 odst. 3 finančního nařízení). Pravidla v novém finančním nařízení tak z hlediska shora ústavně konformně vytyčených zásad transparentnosti, proporcionality, rovného zacházení a zákazu diskriminace, ochrany soukromí a osobních údajů, stejně jako pravidla pro vylučování z účasti na udělovacím řízení, jsou tak dalším významným vodítkem jak pro vnitrostátní úpravu střetu zájmů, tak i pro přezkum ústavnosti takové úpravy.“ (podtržení doplněno).

48. Ústavní soud dále připomněl, že „[s] ohledem na právní účinky nařízení podle čl. 288 SFEU, tj. jejich přímou použitelnost, lze jen na tuto povinnost poukázat s tím, jaké povinnosti jsou v této souvislosti v čl. 63 finančního nařízení členským státům stanoveny.“ Tentýž závěr vztáhl také na povinnost členských států přijmout „vhodná (preventivní) opatření, která u funkcí v rámci jejich odpovědnosti zamezí vzniku střetu zájmů a která řeší situace, jež lze objektivně vnímat jako střet zájmů (čl. 61 odst. 1 finančního nařízení), přičemž ke vzniku střetu zájmů postačuje ‚zpochybnění‘ nestranného a objektivního výkonu funkcí účastníka finančních operací. [...] Vzhledem k podmíněnosti napadených ustanovení (zejména § 4b a 4c zákona o střetu zájmů) právem EU je nepochybné, že východiska pro vymezení střetu zájmů, s ohledem na jejich význam pro zachování pravidel hospodářské soutěže na jednom společném trhu se společným rozpočtem a finančními prostředky, vyžadují, aby toto pojetí střetu zájmů (nyní výslovně zpřísněné) bylo respektováno jak vnitrostátním zákonodárcem, tak jeho orgány, které unijní právní úpravu střetu zájmů v konkrétních případech implementují (legislativní transpozicí, přímou správní a soudní aplikací, atd.)“ (podtržení doplněno). V podrobnostech soud odkazuje na citovaný nálezk Ústavního soudu a na rozsudek zdejšího soudu 18 A 6/2020 z 12. 4. 2021, zejména na jeho část VII.C.
49. Finanční nařízení z roku 2018 sice nabylo účinnosti až 2. 8. 2018, tedy necelé tři měsíce po uzavření Dohody, ale vychází z principů obsažených již v dřívější úpravě a související judikatuře, a tuto úpravu v základních rysech přejímá a dále ji rozvíjí a precizuje. Také podle finančního nařízení z roku 2012 Komise a členské státy dodržují zásady řádného finančního řízení, transparentnosti a zákazu diskriminace a zajišťují viditelnost činnosti EU při správě jejich finančních prostředků; za tímto účelem Komise a členské státy plní své povinnosti spojené s kontrolou a auditem a přebírají z toho vyplývající odpovědnost stanovenou tímto nařízením (čl. 59 odst. 1, obdobný čl. 63 odst. 1 finančního nařízení z roku 2018). Účinná vnitřní kontrola přitom zahrnuje také zabránění střetu zájmů [čl. 32 odst. 3 písm. c)]. Účastníci finančních operací a jiné osoby podílející se na plnění rozpočtu a na jeho správě, včetně přípravy na tuto činnost, na auditu nebo na kontrole se zdrží jakéhokoli jednání, jež by mohlo uvést jejich zájmy do střetu se zájmy EU (čl. 57 odst. 1). Z uvedeného pak pro členské státy vyplývá povinnost při provádění úkolů souvisejících s plněním rozpočtu přijmout veškerá opatření, včetně právních, regulačních a správních, která jsou nezbytná pro ochranu finančních zájmů EU, zejména a) zajistit, aby byly činnosti financované z rozpočtu prováděny správně, účinně a v souladu s platnými odvětvovými pravidly, a určí pro tento účel v souladu s odstavcem 3 subjekty odpovědné za řádnou správu a kontrolu finančních prostředků EU a dohlíží na ně; b) předcházet nesrovnalostem a podvodům, odhalují je a

napravují (čl. 59 odst. 2). Obdobná pravidla pro zabránění střetu zájmů obsahuje také čl. 24 směrnice 2014/24/EU.⁹

50. Jinými slovy to znamená, že právo EU a jeho úprava střetu zájmů (resp. ochrany finančních zájmů EU obecně) je rozhodná nejen pro přijetí (přísnější) národní úpravy střetu zájmů a přezkum její ústavnosti, ale také pro jeho výklad a aplikaci v praxi; při výkladu sporných ustanovení zákona o střetu zájmů je podle Ústavního soudu nutné vycházet z jejich eurokonformního výkladu (srov. též body 108 a 109 nálezu). Požadavky unijního práva a jeho regulace střetu zájmů a ochrany finančních prostředků EU se přitom jistě neomezuje na označení toho kterého předpisu v České republice, ale směřují na to, aby při nakládání s prostředky EU nedocházelo ke střetu zájmů, bez ohledu na to, zda jde o dotace poskytované podle zákona č. 218/2000 Sb. nebo podle zákona o SZIF. V nynější věci to však soud uvádí nad rámec nezbytného odůvodnění, protože použitelnost § 4c zákona o střetu zájmů na dotace poskytované Fondem podle jeho názoru vyplývá již ze samostatného vnitrostátního práva.
51. Žalovaný převzal do odůvodnění svého rozhodnutí do značné míry výsledky Auditů, které pro něj nejsou závazné, ale pochopitelně mohou působit silou své argumentace, a pokud se s nimi ztotožnil, nic mu v takovém postupu nebránilo, vypořádal-li tím zároveň podstatu žalobkyniných námitek. Žalovaný se však nespokojil jen s převzetím argumentace Komise, ale doplnil ji o vlastní úvahy, ať už šlo o citace z nálezu Ústavního soudu (body 39 a 40) nebo vysvětlení, proč žalobkyní odkazovaná soudní rozhodnutí na věc nedopadají (bod 41). Žalovaný tak sice neodpověděl na každý žalobkynin argument (to by s ohledem na rozsah jejích podání ani nebylo možné realisticky očekávat), ale představil vlastní komplexní hodnocení věci, které částečně výslovně a částečně implicitně vyvrátilo to žalobkynino. Povinností ministra v řízení o rozkladu pak bylo posoudit správnost názoru žalovaného ve světle rozkladových námitek, a jestliže se s ním ztotožnil, pak nebylo třeba, aby jeho úvahy opakoval, ale postačilo na ně odkázat, což ministr učinil. Ani on u toho však nezůstal a doplnil vlastní argumentaci reagující na některé rozkladové námitky konkrétně, například na jí citovanou judikaturu (s. 5 napadeného rozhodnutí). Z hlediska soudního přezkumu tvoří obě rozhodnutí jeden celek (rozsudek NSS 8 Afs 20/2013, č. 3319/2016 Sb. NSS z 24. 4. 2015) a důležité je, že ve svém souhrnu odůvodňují správnost názoru správních orgánů a vyvracejí podstatu žalobkyniny argumentace. To v nynější věci učinilo již prvostupňové rozhodnutí, a proto i poměrně stručné odůvodnění ministra považuje soud za dostatečné.
52. Nakonec k tomuto žalobnímu bodu soud podotýká, že právě vyslovený názor potvrdil také rozsudek zdejšího soudu 17 A 25/2023 z 24. 6. 2024 a na něj navazující rozsudek NSS 10 Afs 157/2024 z 15. 1. 2025 (dosud nepublikovaný ve Sb. NSS). V těchto rozsudcích správní soudy nevyhověly žalobě proti rozhodnutí Fondu o zamítnutí žádosti o dotaci mimo jiné právě s poukazem na § 4c zákona o střetu zájmů, a aplikovatelnost tohoto ustanovení na dotace dle zákona o SZIF považovaly za natolik zřejmou, že se jí ani podrobně nezabývaly.

3.4. Uzavření Dohody odporovalo § 4c zákona o střetu zájmů.

53. Stěžejním pojmem § 4c zákona o střetu zájmů, ve znění účinném v době uzavření Dohody, je *ovládání*, neboť zákon zakazuje *poskytnout dotaci obchodní společnosti, ve které veřejný funkcionář nebo jím ovládaná osoba vlastní podíl představující alespoň 25 % účasti společníka v obchodní společnosti*.

⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU z 26. 2. 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES.

54. Pojmy *ovládaná* a *ovládající osoba* vyložil žalovaný pomocí § 74 odst. 1 ZOK, dle kterého ovládající osobou je osoba, která *může v obchodní korporaci přímo či nepřímo uplatňovat rozhodující vliv* (bod 47 prvostupňového rozhodnutí). Ustanovení § 75 obsahuje několik domněnek, kdy se určitá osoba považuje za osobu ovládající, ale tyto domněnky jsou vyvratitelné a z logiky věci vyplývá, že ovládající osobou může být i někdo, kdo tyto podmínky nesplňuje; v takovém případě je však třeba existenci ovládaní prokázat (srov. bod 188 nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 4/17 *a contrario*). Obecně platí, že ovládající osobou může být kdokoliv, ovládanou osobou rozumí ZOK vždy pouze obchodní korporaci. V prostředí ovládaní lze vliv uplatňovat přímo i nepřímo, tedy i prostřednictvím jiné osoby či subjektu bez právní osobnosti (svěřenského fondu). Tento závěr připouští též odborná literatura.¹⁰ (Srov. bod 30 rozsudku zdejšího soudu 11 A 126/2023 z 10. 9. 2024.)
55. Obsahem pojmu „ovládání“ ve smyslu zákona o střetu zájmů se podrobně zabýval Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 4/17 a městský soud má za to, že jej vyložil širším způsobem, než jak je vymezen v ZOK: je to zřejmé zejména z bodů 106, 109 a 180-182 nálezu, a právě za toto širší pojetí kritizovali většinu pléna také ústavní soudci Jaroslav Fenyk a Josef Fiala v části „Ad 4)“ svého odlišného stanoviska. Tento výklad se nicméně částečně opíral o finanční nařízení z roku 2018, které nabylo účinnosti až po uzavření Dohody. Pro nynější řízení tak je významné, že žalovaný vyložil pojmy „ovládání“ a „ovládající osoba“ úžeji ve smyslu ZOK, tedy v žalobkynin prospěch, a soud souhlasí, že Andrej Babiš byl ovládající osobou i v tomto užším smyslu.
56. Zákaz v § 4c zákona o střetu zájmů dopadá na obchodní společnosti, v nichž veřejný funkcionář nebo jím ovládaná osoba vlastní podíl alespoň 25 %. Tento zákaz se proto vztáhne i na případ, kdy veřejný funkcionář prostřednictvím svěřenského fondu (nepřímo) vykonává rozhodující vliv na obchodní korporaci (ovládanou osobu), která sama vlastní v obchodní společnosti, jež má být účastna zadávacího řízení podíl představující alespoň 25 % účasti společníka v obchodní společnosti.
57. Žalovaný v tomto bodě do značné míry převzal argumentaci Komise ze Souhrnné zprávy. Tato část zprávy svou povahou nepředstavuje důkaz, neboť neslouží ke zjištění skutkového stavu, ale obsahuje právní názor Komise na danou problematiku. Zásadními důkazy byly naopak statuty obou svěřenských fondů, které se ve správním spisu nachází, ostatně stejně jako Souhrnná zpráva a další písemnosti týkající se Auditů, k nimž se žalobkyně mohla v průběhu přezkumného řízení vyjádřit a také tak učinila (bod 32 prvostupňového rozhodnutí). Žalovaný pochopitelně nebyl výsledky Auditů vázán, ale – stejně jako u předchozího žalobního bodu – mu nic nebránilo se touto argumentací inspirovat, pokud s ní souzněl a zároveň vypořádal žalobkyniny námitky. V zásadě totéž pak platí o rozhodnutí ministra. Z tohoto úhlu pohledu pak nezáleží na tom, jestli byly výsledky Auditů konečné nebo nikoli: žalovaný neodůvodnil své rozhodnutí obavami z toho, že EU by poskytnutou dotací neproplatila, jako tomu bylo v řadě jiných rozhodnutí o *neposkytnutí dotace*,¹¹ ale tím, že uzavření Dohody odporovalo § 4c zákona o střetu zájmů. Potenciální dopad neproplacení dotace na české veřejné rozpočty zohlednil žalovaný až při poměřování zájmů v rámci posuzování podmínek pro zrušení Dohody v přezkumném řízení ve smyslu

¹⁰ Např. Štenglová, I., Havel, B., Čileček, F., Kuhn, P., Šuk, P. *Zákon o obchodních korporacích. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020; komentář k § 71 a 74 ZOK.

¹¹ Např. rozsudky NSS 1 Afs 172/2024 ze 14. 1. 2025, 6 Afs 207/2024 z 15. 1. 2025, 10 Afs 218/2024 z 22. 1. 2025 nebo 7 Afs 201/2024 z 27. 2. 2025.

§ 94 odst. 4 správního řádu (bod 56 prvostupňového rozhodnutí), jímž se bude soud zabývat v další části rozsudku.

58. Žalobkyně opakovaně uvedla, že správní orgány opomněly některé její námitky, ale v žalobě neoznačila žádnou konkrétní, s níž se správní orgány alespoň implicitně nevypořádaly (jednotlivými námitkami se soud bude zabývat níže). Obdobně žalobkyně namítla, že auditní závěry vycházely z podpůrných důkazních prostředků, o nichž není zřejmé, zda se ve správním spisu nacházejí. Ani v tomto případě však nespecifikovala, o jaké konkrétní důkazní prostředky má jít. Soud proto jen obecně poznamenává, že skutková zjištění, na nichž napadené rozhodnutí stojí, se opírají výhradně o písemnosti, které jsou součástí předloženého elektronického správního spisu.
59. Své závěry o faktickém ovládnutí společnosti Agrofert (a tím i celé skupiny Agrofert vložené do svěřenských fondů) Andrejem Babišem opřel žalovaný především o tato zjištění vyplývající ze statutů obou svěřenských fondů:
- Andrej Babiš byl jediným akcionářem společnosti Agrofert, a mohl tak od počátku nastavit strukturu obou svěřenských fondů tak, aby v něm mohl nadále uplatňovat rozhodující vliv.
 - Andrej Babiš je v obou fondech po dobu svého života jediným obmyšleným. Za doby trvání správy svěřenských fondů může obdržet veškerý zisk z majetku do nich vložených. Pokud by správa svěřenských fondů skončila za života Andreje Babiše, veškerý majetek by byl vydán jemu.
 - Hlavním účelem fondů byla správa svěřeného majetku a jeho následné vydání Andreji Babišovi, případně dalším obmyšleným. Vedlejším účelem byla ochrana zájmů Andreje Babiše. (Čl. 2).
 - Svěřenský správce je oprávněn činit zásadní rozhodnutí týkající se majetku vyčleněného do svěřenského fondu jen se souhlasem rady protektorů (čl. 7.6). Její předchozí souhlas je nutný k rozhodnutí o naložení se ziskem, o výkonu hlasovacích práv spojených s akciemi společnosti Agrofert a o jednorázové nebo opakující se dispozici s majetkem o hodnotě přesahující limit stanovený radou protektorů. Vůbec pak svěřenský správce není oprávněn schválit ani jakkoli umožnit přeměnu či zvýšení kapitálu některé ze spravovaných společností, pokud by do její struktury mohl vstoupit kdokoli mimo skupinu Agrofert (čl. 4.4).
 - Andrej Babiš určil svěřenskými správci Ing. Zbyňka Průšu a JUDr. Alexeje Bílka, dlouholeté členy představenstva společnosti. Určil také náhradníky svěřenských správců pro případ, že by svou funkci nadále nemohli vykonávat (čl. 7.3). Svěřenského správce odvolává a jmenuje tříčlenná rada protektorů (čl. 7.4), dohlízející těleso, jež je z výkonu dohledu odpovědné Andreji Babišovi. Rada protektorů je oprávněna přímo či nepřímo usměrňovat svěřenského správce, přijímat opatření k řádné správě a vymáhat plnění jeho povinností. V případě porušení pravidel správy nebo jiné povinnosti při výkonu funkce svěřenského správce podle statutů nebo příslušných právních předpisů může svěřenského správce odvolat sám Andrej Babiš (čl. 7.5).
 - Členem rady protektorů je i rodinný protektor, jmenovaný a odvolávaný kdykoli i bez důvodu Andrejem Babišem (čl. 8.6). Ostatní protektory může Andrej Babiš odvolat, pokud porušují pravidla správy nebo jiné povinnosti podle statutů nebo obecných právních předpisů (čl. 7.5 a 8.8). K přijetí jakéhokoli rozhodnutí je třeba souhlasu všech členů rady, se jmenováním nového protektora musejí souhlasit zbývající dva protektoři

včetně toho rodinného. Klesne-li počet jejích členů pod tři, přestane být usnášeníschopná. (Čl. 8.3 a 8.7). Pokud zbývající členové rady protektorů nejmenují na uvolněné místo nového protektora v přiměřené lhůtě, nejpozději ale do 60 dnů od zániku funkce protektora, je Andrej Babiš oprávněn sám svolat zvláštní zasedání rady protektorů, jež se může sám účastnit, má jeden hlas a je oprávněn rozhodovat o jmenování chybějícího protektora nebo protektorů.

- Rodinnou protektorkou v obou svěrenských fondech je M. B., manželka Andreje Babiše, přičemž dle § 78 odst. 2 písm. g) ZOK se má za to, že osoby blízké jednají ve shodě. Ostatními protektory byli jmenováni Ing. Zbyněk Průša, JUDr. Alexej Bílek a Mgr. Václav Knotek, dřívější nebo současný místopředsedy více společností ze skupiny Agrofert. Každý z protektorů je oprávněn nahlížet do všech podkladů týkajících se fondu a požadovat vysvětlení týkající se výkonu jeho správy (čl. 8.2).

60. Soud se s hodnocením těchto zjištění správními orgány až na drobné výhrady ztotožňuje.
61. Žalobkyně namítá, že hlavním účelem fondů byla *nezávislá* správa svěřeného majetku. Toto adjektivum se však v článku 2, vymezujícím účel fondů, nevyskytuje. Jako hlavní účel je označena *správa* vyčleněného majetku, takový účel je však z povahy věci vlastní úplně každému svěrenskému fondu (srov. § 1448 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník), a neříká tak vůbec nic o tom, jak má být svěřený majetek spravován. Jako jediný další účel je v článku 2 označena ochrana zájmů Andreje Babiše, proto je třeba s ohledem na absenci jiných konkrétních účelů považovat právě tento účel pro správu fondů za naprosto zásadní, ne-li jediný. O *nezávislosti* se hovoří pouze v části C úvodních ustanovení, podle nichž společnosti zahrnuté do fondů „budou *nezávisle spravovány svěrenskými správci*“. Toto neurčité prohlášení však ani nemůže představovat účel svěrenského fondu, neboť podle § 1449 odst. 2 občanského zákoníku *svěřenský fond zřízený k soukromému účelu slouží k prospěchu určité osoby nebo na její památku. Tento fond lze zřídit i za účelem investování pro dosažení zisku k rozdělení mezi zakladatele, zaměstnance, společníky či jiné osob.* Účel soukromého svěrenského fondu, jímž jsou oba dotčené fondy, musí být vždy navázán na konkrétní fyzickou osobu či osoby, nemůže jím být *nezávislá správa majetku sama o sobě*. Touto fyzickou osobou, v jejímž zájmu byl svěřený majetek spravován, byl zakladatel a obmyšlený obou fondů, Andrej Babiš. Statuty dále stanoví, že změna účelu svěrenských fondů se vylučuje (čl. 10.1) a že s veškerým majetkem ve fondech bude nakládáno v souladu s jejich účelem (čl. 4.1). Pokud by tedy svěrenský správce nakládal s majetkem v rozporu se zájmy Andreje Babiše, což je nesmírně pružná formulace, mohl by být odvolán. V této souvislosti nelze podcenit ani riziko vnitřní (psychické) autocenzury, k níž může u svěrenského správce v takovém postavení docházet (ví, že musí jednat v zájmu Andreje Babiše, jinak bude odvolán a vystaví se i případným dalším postihům), jež je nutnou součástí popsaného mechanismu ovládání.
62. Část žalobkyniny argumentace spočívá v poukazech na to, že některá zjištění žalovaného nutně vyplývají ze samotné povahy svěrenských fondů, např. že strukturu fondů určil při jejich zřízení Andrej Babiš; že musel mít nutně nějaký vliv na první obsazení postů svěrenských správců a protektorů nebo že zřídil fondy na dobu určitou. V tom má žalobkyně do jisté míry pravdu, ale i tyto aspekty fondů bylo možné upravit způsobem, jenž by tak silně nenasvědčoval jejich ovládnutí Andrejem Babišem: např. pokud by primárním účelem fondů nebyla ochrana zájmů Andreje Babiše; pokud by svěrenskými správci či protektory byly osoby bez rodinných a pracovních vazeb na Andreje Babiše; pokud by byly fondy zřízeny na podstatně delší období bez možnosti jejich dřívějšího zrušení; apod. Přesto

soud podotýká, že tyto okolnosti neodůvodňovaly závěr o ovládnání Andrejem Babišem samy o sobě, ale až ve spojení s ostatními zjištěními žalovaného.

63. Zároveň je třeba zdůraznit, že Andreje Babiše nikdo nenutil, aby svůj majetek vložil právě do svěrenských fondů. Také jej mohl prodat jiné osobě, s níž nebyl nijak spojen, a pokud to nebylo reálně možné pro nedostatek času (což soud v tomto řízení nemůže posoudit), stále mu zůstala možnost neucházet se o dotace, na které se zákaz střetu zájmů vztahuje, ať už po omezenou dobu do prodeje svého majetku nebo natrvalo (resp. do skončení své veřejné funkce). Není tedy pravda, že by Andrej Babiš *musel* svůj majetek prodat, a zmínky o nuceném vyvlastnění (bod 116 žaloby) soud považuje za naprosto nemístné. Veřejný funkcionář má v takové situaci na výběr z několika možností a je na jeho zvážení, pro kterou z nich se rozhodne. Také Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 4/17 shledal: „*Osoba soukromého práva zde vstupuje na pole práva veřejného, nikoli naopak. Nejde tak o vyvlastnění či nucené omezení vlastnického práva, jak je namítáno, nýbrž o úpravu výkonu veřejné moci v případě osob ve střetu zájmů, a to z důvodu ochrany veřejného zájmu a zachování pravidel fungování státu vymezených v základních ustanoveních Ústavy a obecných ustanoveních Listiny.*“
64. Žalobkyně sama připouští, že „*vnitřní strukturu svěrenských fondů nastavil A. Babiš právě tak, aby zákazům uvedeným v zákoně o střetu zájmů vyhověl, aniž by však ohrozil budoucnost podnikatelské skupiny, kterou podstatnou část svého života budoval*“ (bod 106 žaloby), že účelem různých omezení správců při nakládání se svěreným majetkem je „*pouze zajistit, aby akcie ve společnosti Agrofert nebyly „oklikou“ převedeny na třetí osobu a nebyl tak snižován majetek vložený do svěrenských fondů*“ (bod 134 žaloby) či že účelem zákazu střetu zájmů je „*je zabránit tomu, aby společnost, která čerpá dotace či investiční pobídky, byla pod vlivem veřejného funkcionáře, nikoliv tomu, aby takový veřejný funkcionář neměl z dané společnosti žádný ekonomický benefit*“ (bod 137 žaloby). Také tato tvrzení posilují pochybnost o souladu vložení společnosti Agrofert do svěrenských fondů se zákonem o střetu zájmů, obzvlášť s přihlédnutím k jeho eurokonformnímu výkladu. Pokud totiž veřejný funkcionář nadále pobírá zisk z majetku ve svěrenském fondu a ví, že po odchodu z veřejné funkce se mu celý tento majetek vrátí, pak má logicky přímý hospodářský zájem na úspěchu společností vložených do fondů, a nijak to neodstraňuje střet zájmů při výkonu jeho funkce, ačkoli právě to požadovalo finanční nařízení z roku 2012 i 2018. Také § 3 odst. 3 písm. a) zákona o střetu zájmů ostatně uvádí, že *veřejný funkcionář nesmí ohrozit veřejný zájem tím, že využije svého postavení, pravomoci nebo informací získaných při výkonu své funkce k získání majetkového nebo jiného prospěchu nebo výhody pro sebe nebo jinou osobu*, což cílí právě na tuto situaci. Žalobkynin výklad bodu 167 nálezu Pl. ÚS 4/17 považuje soud za zavádějící. Ústavní soud v něm naznal, že „*nikomu není upíráno ani vlastnit majetek, ani možnost podnikat, je-li na jeho svobodném rozhodnutí podle čl. 2 odst. 3 Listiny a čl. 2 odst. 4 Ústavy, zda podmínky výkonu (nikoli nabytí) veřejné funkce splní tím, že se určitých činností dočasně vzdá, či nikoliv.*“ O „dočasném vzdání“ zde Ústavní soud hovořil v obecné rovině jako o dočasném vzdání se určité činnosti, a to podnikání, nikoli jako o dočasném vzdání se konkrétního majetku tím, že jej veřejný funkcionář na dobu výkonu své funkce „odloží“ do svěrenského fondu. K tomuto konkrétnímu způsobu „předejít“ střetu zájmu Andrejem Babišem se Ústavní soud výslovně odmítl vyjádřit, neboť to v rámci abstraktní kontroly ústavnosti nebylo jeho úkolem (bod 100 nálezu). Požadavek Ústavního soudu může veřejný funkcionář naplnit třeba právě tak, že svůj podnik prodá nespojené osobě, a po opuštění veřejné funkce se vrátí k podnikatelské činnosti v jiném oboru, případně v totéž oboru, ale již ne ve svém původním podniku.

65. Jako dobrý příklad situace, kdy se veřejný funkcionář při nástupu do funkce oprostí od situací možného střetu zájmů dobrovolně, poukázal Ústavní soud v bodech 207 a 208 nálezu na právní úpravu platnou ve státě Québec, kterou se český zákonodárce inspiroval. Podle ní má veřejný funkcionář pouze dvě možnosti: a) prodat v zákonné lhůtě své podíly či účasti s ním nějak nespojenému kupci, tedy nikoli osobě blízké, přičemž má nárok, aby mu byly uhrazeny náklady za právní služby s tím spojené. Druhou možností je vložit svá aktiva do svěřenského fondu (*blind trust*), který však musí splňovat zvláštní podmínky zákona o střetu zájmů, tak aby jej nebylo možno obcházet. To mimo jiné znamená, že tento majetek je pod kontrolou nezávislého správce, který je zase pod pravidelnou kontrolou zvláštního úřadu, což je zpravidla bývalý soudce, kterého jmenuje po konzultaci se všemi parlamentními stranami a konfirmaci parlamentem guvernér a který kontroluje nezávislého správce aktiv, ke kterým nemá funkcionář žádný přístup. Informace dostává jen přes komisaře, aby mohl podávat oznámení o aktivech pro veřejnou kontrolu o stavu majetku. Takové garance předejití střetu zájmů nastavení svěřenských fondů zvolené Andrejem Babišem očividně neskýtalo.
66. Žalobkynina argumentace do značné míry sestává z polemik s jednotlivými skutkovými zjištěními, která podle ní sama o sobě nedokládají existenci ovládání. Jde např. o to, že Andrej Babiš určil první správce a protektory; že rodinný protektor sice může zabránit přijetí určitého návrhu, ale nemůže prosadit návrh vlastní; obdobně rada protektorů může zabránit svěřenskému správci v určitém jednání, ale nemůže prosadit jednání vlastní; že by Andrej Babiš měl na případném jednání rady protektorů pouze jeden hlas. Pokud by soud hodnotil každý tento aspekt izolovaně, musel by žalobkyni alespoň zčásti přisvědčit (i když Andrej Babiš například neurčil jen první svěřenské správce, ale i jejich náhradníky). Tyto aspekty však izolovaně nestojí, pro posouzení věci je stěžejní právě jejich kombinace, a to při zohlednění celkového rámce nastavení fungování fondů. Třeba omezení svěřenských správců při nakládání se svěřenským majetkem daná statuty sama o sobě nedokládají existenci ovládání, ale právě v kontextu dalších zjištěných okolností jsou dalším nepřímým důkazem, že reálná moc správců nakládat s majetkem je pouze formální, nikoli faktická.
67. S žalobkyní je třeba souhlasit, že statuty nesvěřují Andreji Babišovi oprávnění rozhodovat po dobu trvání fondů o změně společnosti Agrofert (bod 51 prvostupňového rozhodnutí). Ani soudu není zřejmé, jak k tomuto poznatku žalovaný dospěl. Jedná se však o drobný detail, který nemá na posouzení věci žádný vliv.
68. Soud tak ve shodě s žalovaným shledal, že Andrej Babiš prostřednictvím statutů obou fondů zvolil uspořádání a způsob správy svého majetku (společnosti Agrofert), které mu umožňují i nadále nejen získávat veškerý zisk z majetku ve svěřenských fondech, ale také fakticky nepřímo ovládat skupinu Agrofert. Je tomu tak přesto, že statuty formálně deklarují nezávislou správu vlastnictví vloženého ve svěřenských fondech svěřenským správcem, zakazují obmyšlenému dávat svěřenskému správci či protektorům jakékoli pokyny (čl. 6.2) a pověřují správce samostatným jednáním (čl. 7.1). Výše popsání zjištění lze stručně shrnout tak, že Andrej Babiš obsadil rozhodující pozice ve svěřenských fondech – svěřenské správce a členy rady protektorů – výlučně osobami sobě blízkými nebo osobami, které pro něj dlouhodobě pracovaly v jiných jeho společnostech a byly na něm určitým způsobem závislé, a mohl je tak fakticky ovlivňovat. Správce fondů svázal omezeními, která jim znemožnila převést spravovaný majetek na někoho jiného, a mnoho dalších významných rozhodnutí podmínil souhlasem dalších jím jmenovaných osob. Zároveň si Andrej Babiš zajistil kontrolu i nad budoucím obsazením obou těchto těles a pomocí krajně vágně a široce formulované

možnosti odvolat jejich členy také s poukazem na nakládání s majetkem v rozporu se svými zájmy se pojistil, že se žádná z těchto osob od jeho vůle neodchýlí, případně jen na velmi krátkou dobu či s velkým rizikem např. náhrady škody. Zároveň měl prostřednictvím těchto osob, včetně své manželky, přístup k veškerým podkladům společností ve skupině Agrofert. Svěřenská správcová obou fondů sice formálně naplňují znaky § 75 odst. 1 a 2 ZOK, ale faktický rozhodující vliv v zásadních záležitostech si nadále uchoval Andrej Babiš, jenž měl na prospěchu svých společností nadále přímý hospodářský zájem, a nepředěšl tak možným situacím střetu zájmů při výkonu své veřejné funkce. Tato zjištění soud nepovažuje za potenciální a hypotetická, ale za reálná, a to aniž by bylo třeba shromáždit důkazy o tom, jak toto faktické ovlivňování reálně probíhá; to by ostatně bylo s ohledem na úzkou provázanost všech zúčastněných osob takřka nemožné.

69. Žalobkyně opakovaně zdůrazňuje formální rovinu věci, např. skutečnost, že rubopisy akcií společnosti Agrofert jsou podepsány svěrenským správcem, a nikoli Andrejem Babišem, a proto je jasné, že vykonávat práva s nimi spojená může vykonávat jen svěrenský správce. S podstatou této argumentace se však žalovaný implicitně vypořádal, jelikož vysvětlil, že pro posouzení věci je stěžejní faktický vliv Andreje Babiše. I kdyby svěrenský správce hypoteticky prosadil na valné hromadě společnosti Agrofert proti zájmům Andreje Babiše rozhodnutí, které mu stanovy této společnosti formálně dovolují, vystavoval by se následkům porušení povinností plynoucích ze statutu svěrenských fondů. Z popsaného celkového nastavení fungování fondů a personálního propojení správců a protektorů s Andrejem Babišem je však zřejmé, že takový scénář je vskutku jen hypotetický. Právě proto bylo zbytečné, aby žalovaný prováděl žalobkyní navržené důkazní prostředky jako výpisy z obchodních rejstříků, zápisy z valných hromad a výroční zprávy společnosti Agrofert, jimiž chtěla žalobkyně prokázat, že podstatné aspekty činnosti společnosti vykonával vahou svých akcionářských práv svěrenský správce. Tyto důkazní prostředky totiž mohly prokázat pouze formální vztahy ve společnosti Agrofert, zatímco pro posouzení věci byly stěžejní ty faktické. Tyto důvody vysvětlil žalobkyni již žalovaný v bodě 51 svého rozhodnutí, a soud se s tímto hodnocením ztotožnil (a ze stejného důvodu neprovedl tyto důkazy ani on; žalobkyně to ostatně ani nenavrhla). Ministr reagoval na obsáhlé rozkladové námitky sice stručně, ale soud to nepovažuje za vadu jeho rozhodnutí právě proto, že žalobkyně v rozkladu předeštlou obranu, kterou už výslovně či mlčky vyvrátil žalovaný. Za této situace postačovalo, že ministr citoval stěžejní pasáže rozhodnutí žalovaného a v podrobnostech na ně odkázal.
70. Ke svému závěru dospěl soud na základě výkladu zákona o střetu zájmů, resp. jeho eurokonformního výkladu s ohledem na finanční nařízení z roku 2012, tedy bez ohledu na finanční nařízení z roku 2018. Ostatně také Komise označila za nezpůsobilé všechny projekty financované z prostředků EU již po 9. 2. 2017, tedy před účinností finančního nařízení z roku 2018 (srov. s. 10 a 11 Souhrnné zprávy).
71. Žalovaný nebyl v přezkumném řízení vázán rozhodnutím Krajského úřadu Středočeského kraje č. j. 117665/2019/KUSK z 26. 9. 2019, jenž na podkladě zkoumání naplnění předpokladů § 4a zákona o střetu zájmů konstatoval, že Andrej Babiš neovládá společnost náležející do skupiny Agrofert. Shodnou námitkou se zdejší soud zabýval již v rozsudku 18 A 6/2020, kde vyložil, že krajský úřad rozhodoval pouze ve věci přestupku podle § 23 odst. 1 písm. b) zákona o střetu zájmů, tedy o jednání, jež mělo být v rozporu s § 4a odst. 1 zákona, omezujícího „vlastnictví médií“ veřejnými funkcionáři, a přímo se nevyjadřoval k naplnění podmínky § 4c zákona z pohledu rozhodování o nároku na poskytnutí dotace. Jeho závěry

tudíž nejsou pro nyní posuzovanou věc rozhodující; správní soud jimi ostatně není vázán (srov. § 52 odst. 2 s. ř. s.). Obzvláště je pak nutno zdůraznit, že řízení o přestupku je řízením o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, čemuž nutně odpovídal i vyšší důkazní standard pro shledání viny a uložení sankce. Východiska platná pro řízení sankčního charakteru však nelze přenést na řízení o zrušení veřejnoprávní smlouvy, které má sice pro žalobkyni také nepříznivé důsledky, nejedná se však o trest ve shora předestřeném smyslu. Jen pro kontext soud podotýká, že závěry krajského úřadu byly zpochybněny i Nejvyšším státním zastupitelstvím, jež rozhodnutí krajského úřadu označilo za nezákonné, byť nakonec nejvyšší státní zástupce nepodal žalobu ve veřejném zájmu podle § 66 odst. 2 s. ř. s. Také v tomto ohledu soud souhlasí s argumentací žalovaného v bodě 52 jeho rozhodnutí.

72. Lze uzavřít, že Andrej Babiš v době uzavření Dohody nepřímo prostřednictvím svěřenských fondů uplatňoval rozhodující vliv ve společnosti Agrofert, byla jedinou žalobkyninou akcionářkou, a tedy ji ovládal ve smyslu § 4c zákona o střetu zájmů v tehdy účinném znění. Dohoda tak byla uzavřena v rozporu s tímto ustanovením.

3.5. Dohoda měla být zrušena zpětně k okamžiku svého uzavření.

73. Základním předpokladem pro zrušení veřejnoprávní smlouvy v přezkumném řízení je, že tato smlouva byla uzavřena v rozporu s právními předpisy (§ 165 odst. 2 správního řádu). V předchozí části rozsudku soud vyložil, že to se v posuzované věci stalo.
74. Žalobkyně opakovaně vyčetla žalovanému, že nekonkretizoval, kdo a jakým konkrétním jednáním právní předpisy porušil. Takový požadavek však ze zákona nevyplývá a soud ani nevidí důvod, proč by tomu mělo být jinak: rozhodné je, že uzavření Dohody odporovalo právním předpisům. To ovšem neznamená, že se k okolnostem konkrétní věci v přezkumném řízení nijak nepřihlíží.
75. Na tyto okolnosti pamatuje § 94 správního řádu, podle nějž *jestliže po zahájení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví* (odstavec 4). Dále je *při rozhodování v přezkumném řízení správní orgán povinen šetřit práva nabytá v dobré víře, zejména mění-li rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, nebo určuje-li, od kdy nastávají účinky rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení* (odstavec 5).
76. Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení blíže upravuje § 99 správního řádu; pro nynější věc je podstatný jeho odstavec 3: *Pokud se ruší nebo mění rozhodnutí, jímž bylo přiznáno právo, a neodůvodňují-li okolnosti případu jiné řešení, určí správní orgán, že účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne jeho právní moci nebo předběžné vykonatelnosti; bylo-li však přezkoumávané rozhodnutí vydáno na základě nesprávných či neúplných údajů uvedených žadatelem, určí správní orgán, že účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne právní moci nebo předběžné vykonatelnosti přezkoumávaného rozhodnutí.*
77. Před posouzením splnění těchto podmínek je třeba připomenout setrvalou judikaturu správních soudů, opírající se o rozhodovací praxi SDEU, podle jsou za dodržení všech podmínek dotací odpovědni výlučně příjemci podpor. Podrobně to vyložil NSS v rozsudku 1 Afs 15/2012, č. 713/2012 Sb. NSS z 15. 8. 2012, v jehož bodě 33 k tomu dodal: „Skutečnost, že poskytovatel finančních prostředků opomněl upozornit na nesrovnalosti při provádění dané

akce, nevylučuje ani neomezuje takovou odpovědnost. Opačný výklad by vedl ke stavu, kdy by byl příjemce dotace zbaven veškeré odpovědnosti za nesrovnalosti, které nebyly oznámeny poskytovatelem. Předpokladem práva dovolávat se legitimního očekávání je v takovém případě poskytnutí konkrétních ujištění ze strany příslušného orgánu, která mohou vzbudit legitimní očekávání u toho, komu jsou určena, a dále skutečnost, že tato ujištění jsou v souladu s použitelnými právními předpisy [rozsudek Soudního dvora ze dne 25. 3. 2010, Sviluppo Italia Basilicata (C-414/08, Sb. rozh. s. I-02559); viz zejména body 102 a 107 rozsudku]. Zásady legitimního očekávání se tak nemůže dovolávat příjemce, který se dopustil zjevného porušení platné právní úpravy [rozsudek Soudního dvora ze dne 13. 3. 2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening a další (spojené věci C-383/06 až C-385/06, Sb. rozh. s. I-01561); bod 56]. Soudní dvůr proto neshledal, že by došlo k zásahu do zásady legitimního očekávání ani v případě, v němž příslušný vnitrostátní orgán nemohl v okamžiku, kdy rozhodl o poskytnutí pomoci, nevědět, že příjemce nedodržel pravidla pro zadávání veřejných zakázek, neboť vybral poskytovatele pověřeného uskutečněním operace financované z této pomoci ještě před tím, než mu byla pomoc poskytnuta [rozsudek Soudního dvora ze dne 21. 12. 2011, Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre [C-465/10].“ (Podtržení doplněno.) Tyto závěry byly později mnohokrát potvrzeny, např. v rozsudcích NSS 10 As 10/2014 ze 17. 7. 2014, 5 Afs 146/2022 z 2. 8. 2023 či 1 Afs 66/2023 ze 17. 8. 2023.

78. V rozsudku 1 Afs 66/2023 NSS dodal, že judikatura v oblasti dotací „je s tou obecnou, týkající se založení legitimního očekávání rozhodovací praxí, soudržná: legitimní očekávání vzniká v zásadě na základě jednání správního orgánu, který zároveň tímto jednáním zjevně nepřekročí zákonné meze. Je zřejmé, že kontrola u příjemce dotace nemůže založit legitimní očekávání svou dlouhodobostí (resp. jednotností a ustáleností jako tomu je v případě rozhodovací praxe), toto kritérium je tedy ve prospěch příjemců dotace modifikováno tak, že legitimní očekávání může být založeno též aktivním jednorázovým jednáním správních orgánů – poskytnutím konkrétních ujištění. Absencí aktivního jednání ze strany kontrolujícího správního orgánu v konkrétním případě (např. proto, že bylo pochybení příjemce jednoduše přehlédnuto) nemůže dojít ke vzniku legitimního očekávání.“
79. Tyto judikатурní závěry se sice týkaly částečného nevyplacení již přiznané dotace, případně vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně při použití dotace, nikoli zrušení smlouvy o poskytnutí dotace v přezkumném řízení, přesto z nich lze vyjít i v nynější věci, neboť ve všech těchto případech již žadatelům vzniklo práva na obdržení finančních prostředků, splnili všechny dotační podmínky. Soud připomíná právní větu rozsudku NSS 10 Afs 157/2024, jenž se rovněž zabýval dotacemi poskytnutými Fondem a spolufinancovanými z EU: „Stanoví-li pravidla pro poskytnutí dotace, že projekt musí být v souladu s příslušnou právní úpravou od okamžiku podání žádosti o dotaci do konce lhůty vázanosti projektu na účel, pak toto pravidlo platí také pro zákaz střetu zájmů ve smyslu § 4c zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů. Uvedenou podmínku proto musí žadatel splňovat po celou dobu vyřizování žádosti o dotaci.“
80. Na základě těchto východisek soud ve shodě s žalovaným shledal, že žalobkyně nenabyla v dobré víře žádná práva hodná soudní ochrany. Ministr v napadeném rozhodnutí poukázal na to, že žalobkyně neobdržela žádné konkrétní ujištění, že je její dotační projekt zcela bezvadný; to sama připouští v bodě 167 žaloby. Tamtéž uvedla, že své svůj požadavek na vyplacení dotace zakládala na nevyvrácené domněnce poctivosti a dobré víry (§ 7 občanského zákoníku), spolu se skutečností, že ve své žádosti o dotaci neuvedla žádné nesprávné, neúplné či zavádějící informace o svém právním postavení, na uzavření Dohody a následně na tom, že podpořený projekt v dobré víře řádně realizovala.

81. Proti žalobkyniným právům nabytým z Dohody stojí v první řadě veřejný zájem na ochraně veřejných rozpočtů. V nynější věci jde zaprvé o 37 875 000 Kč poskytnutých z národních zdrojů České republiky. Žalobkyni je třeba přisvědčit, že neoprávněné vyplacení dotace z veřejných rozpočtů *samo o sobě* ke zrušení veřejnoprávní smlouvy v přezkumném řízení (natož s účinky *ex tunc*) nepostačuje: takový důvod totiž z povahy věci existuje u každé veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace, a proto by muselo být v přezkumném řízení zrušena automaticky každá taková smlouva uzavřená v rozporu s právními předpisy; to by nebylo v souladu s výše citovanými judikaturními východisky. V nynější věci však k této okolnosti přistupuje několik specifík. České veřejné rozpočty nebyly dotčeny jen v rozsahu dotace vyplacené z národních zdrojů, ale také v rozsahu spoluúčasti EU na daném projektu (šlo o dalších 37 125 000 Kč). Z auditních zjištění Komise přitom vyplývalo, že existence střetu zájmů Andreje Babiše je důvodem pro následné neproplacení dotace členskému státu ze strany EU, a tyto závěry byly posléze potvrzeny prováděcím rozhodnutím Komise č. 2022/908 z 8. 6. 2022, kterým z financování vyloučila některé výdaje vynaložené členskými státy v EZZF a EZFRV. Soud zdůrazňuje, že tato obava z následného neproplacení dotace by nemohla způsobit nezákonnost veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace (srov. rozsudek NSS 10 Afs 9/2023 z 27. 9. 2023 *a contrario*), ale v přezkumném řízení ji lze zohlednit v rámci poměrování protichůdných zájmů podle § 94 a § 99 správního řádu.
82. Veřejný zájem je třeba v této souvislosti chápat v nejširším slova smyslu, a při jeho posuzování tak lze v menší míře přihlídnout rovněž k absolutní výši neoprávněně vyplacených prostředků (výpadek jednotek miliard korun způsobí státu nepochybně větší komplikace než výpadek stovek tisíc korun) i k širšímu kontextu, jenž v tomto případě tvoří skutečnost, že obdobná situace nastala také v dalších dotačních řízeních týkajících se společností ze skupiny Agrofert. Žalovaný poukázal na to, že u projektů, na které dopadají auditní zjištění Komise a u nichž byla administrace žádosti pozastavena, nebylo dosud vyplaceno 581 418 529 Kč, a tato částka by nutně měla dopad do národních zdrojů ČR. Bez ohledu na to, zda je tato částka přesná (žalovaný ji ve svém rozhodnutí skutečně nijak nedoložil), tak je zjevné, že popsáním způsobem je jen u dotací poskytnutých Fondem dotčena částka násobně vyšší než ta nyní posuzovaná. Soudu je z úřední činnosti známo, že v současné době u něj probíhají řízení o celkem 11 žalobách společností ze skupiny Agrofert proti zrušení veřejnoprávní smlouvy v přezkumném řízení (ve všech těchto řízeních zastupuje žalobkyně nynější zástupkyně). Také tato úvaha žalovaného proto ob stojí.
83. Nelze přitom přisvědčit žalobkyninu argumentu, že by i v případě neproplacení části dotace ze strany EU existoval převažující veřejný zájem na podpoře daného projektu, neboť splňuje veřejně prospěšné cíle sledované příslušným dotačním programem. Nutnou součástí úvah o podpoře každého projektu je totiž nejen jeho přínos v absolutních číslech, ale také relativně k vynaloženým nákladům. Nelze presumovat, že pokud byl Fond ochotný podpořit konkrétní projekt určitou částkou, byl by ochotný podpořit jej také částkou dvojnásobnou, tedy v situaci, kdy by odpadla možnost jeho financování z rozpočtu EU. Nehledě na to, že potřebné prostředky by se v národním rozpočtu nenacházely, a musel by je získat na úkor někoho jiného. Zároveň je třeba zdůraznit, že zjištěný střet zájmů vyvolává legitimní pochybnosti, jestli žalobkynin projekt vůbec odpovídá cílům dotačního programu, a jestli s ním byla uzavřena Dohoda, i kdyby nebyl předsedou vlády Andrej Babiš. Právě v tomto světle je třeba hodnotit veřejný zájem na ochraně českých veřejných rozpočtů.

84. Tím se soud dostává k vysoce specifickým okolnostem věci, jež jsou při hodnocení žalobkyniny (hypotetické) dobré víry zásadní. Kvůli porušení § 4c zákona o střetu zájmů vzniklo riziko, že Fond při hodnocení žádostí o dotaci – a následně při uzavření Dohody – nepostupoval podle zákonem předepsaných pravidel, jinými slovy, že s žalobkyní uzavřel Dohodu právě v důsledku veřejné funkce Andreje Babiše. Soud v tomto řízení pochopitelně nemůže zjišťovat, jestli tomu tak skutečně bylo, a objektivně to nebylo ani v silách žalovaného. Ale právě kvůli nemožnosti faktické reálné kontroly všech vnitřních procesů ve státní správě vedené veřejným funkcionářem ovládajícím významné příjemce nenárokových dotací existují pravidla pro střet zájmů, která zakazují poskytnout dotaci společností, v nichž drží alespoň 25% podíl společnost ovládaná veřejným funkcionářem. Jestliže došlo k porušení těchto pravidel, tak nelze připustit, aby z tohoto porušení těžily společnosti fakticky ovládané tímto veřejným funkcionářem, mezi něž patří také žalobkyně (porušení zákona by tím bylo legitimizováno tímž porušením zákona).
85. Žalobkyně citovala nálezy Ústavního soudu I. ÚS 17/16 ze 4. 9. 2018, podle nějž „[v] případech čistě vertikálních vztahů, v nichž byly nezákonným rozhodnutím založeny oprávnění nebo výhoda jednotlivce oproti stavu, který měl podle objektivního práva nastat, avšak který v důsledku nezákonnosti nenastal, je nutno důvěru v akty veřejné moci a právní jistotu nabytí práv pokládat za zásadní a ustoupit od její ochrany pouze za situace ohrožení vskutku závažného veřejného zájmu. Je totiž věcí státu, aby ve správních řízeních, která vede, nechyboval, a pokud k tomu přeci jenom dojde, aby zásadně nesl následky svých pochybení. Nezbytnost ochrany důvěry v akty veřejné moci a z nich nabytých práv však může být oslabena tam, kde není dána dobrá víra v jejich správnost či zákonnost. Platí přitom, že dobrá víra se předpokládá a je na veřejné moci, aby její existenci vyvrátila.“ Postup žalovaného těmito východiskům neodporuje, neboť důvěra v Dohodu jakožto akt orgánů veřejné moci byla podstatně narušena tehdy existujícím střetem zájmů, tedy tím, že Fond uzavřel veřejnoprávní smlouvu o poskytnutí dotace se společností, jejíž jedinou akcionářkou byla společnost ovládaná veřejným funkcionářem, dokonce předsedou vlády. Právě v důsledku tohoto porušení § 4c zákona o střetu zájmů vyvstaly legitimní pochybnosti o tom, jestli orgán státu v daném dotačním řízení vůbec „mohl nechybovat“. Za takové situace nelze klást následky tohoto pochybení slepě k tíži státu bez ohledu na ostatní okolnosti věci. Opačný přístup by vedl k naprostému vyprázdňení zákona o střetu zájmů a popření jeho účelu. V nynější věci tedy existuje vskutku závažný veřejný zájem ve smyslu citovaného nálezu, jenž opodstatňuje zásah do důvěry ve správnost aktů veřejné moci.
86. Soud tak má za to, že žalobkyně žádná práva v dobré víře nenabyla. Nicméně rozhodnutí žalovaného skutečně obsahuje náznaky, že byl opačného názoru (např. v bodu 53 prvostupňového rozhodnutí), jak namítá žalobkyně. Proto soud dodává, že i kdyby žalobkyně právo na poskytnutí peněžních prostředků v dobré víře nabyla, tak by nad nimi výrazně převážila újma hrozící veřejnému zájmu.
87. Žalobkyně svou dobrou víru opírá také o to, že v době uzavření Dohody „vůbec nikdo nevykládal příslušné právní předpisy způsobem, jakým tak nyní činí žalovaný“. K tomu je třeba především uvést, že v té době neexistoval žádný autoritativní výklad českých soudů k § 4c zákonu o střetu zájmů, tedy ani ve prospěch žalobkyniny, ani žalovaného výkladu. Případné dobová stanoviska vrcholných orgánů státní správy pochopitelně nelze považovat za bernou minci právě s ohledem na veřejnou funkci Andreje Babiše v čele vlády. Absence autoritativního soudního výkladu však nemůže zbavit žalobkyni odpovědnosti, tím spíš, že nyní provedený výklad považuje soud za zcela racionální a předvídatelný. Právní názor

žalovaného tak nedokládá jeho podjatost, jak se domnívá žalobkyně na straně 5 žaloby, stejně jako skutečnost, že bude rozhodovat také o žalobkynině paralelním návrhu na zaplacení dotace. Jedná se o spory z téže veřejnoprávní smlouvy, v podstatě spíš o dvě procesně odlišná uchopení téhož sporu, a proto je přirozené, že je k jejich rozhodnutí příslušný též správní orgán.

88. Pokud jde o účinky zrušení Dohody, soud připomíná, že veřejnoprávní smlouvou je žadateli o dotaci přiznáno právo na poskytnutí dotace, a v takovém případě správní orgány *zásadně* ruší smlouvu ode dne účinnosti rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení. Z tohoto pravidla však existují dvě výjimky: 1) odůvodňují-li okolnosti případu jiné řešení nebo 2) byla-li smlouva uzavřena na základě nesprávných nebo neúplných údajů uvedených žadatelem o dotaci.
89. Soud souhlasí se žalobkyní, že správní orgány nepoukázaly na žádné nepravdivé nebo neúplné údaje, které by uvedla v žádosti o dotaci, a proto podmínka 2) naplněna nebyla. Ministr však na tuto podmínku odkázal pouze podpůrně, jak je zřejmé ze samého závěru jeho rozhodnutí: *„K otázce stanovení účinků Rozhodnutí ministerstva k datu uzavření Dohody se konstatuje, že pokud v daném případě bylo prokázáno, že Žadatel není způsobilým příjemcem dotace z důvodu porušení § 4c zákona o střetu zájmů, pak nelze nezákonnost napravit jiným způsobem než tím, že Dohoda je zrušena s účinky ex tunc. Nadto je třeba uvést, že jak již bylo výše uvedeno, tak za správnost a úplnost poskytovaných údajů, jakož i dodržení všech podmínek dotace je odpovědný příjemce dotace (Žadatel) nikoliv poskytovatel dotace. Vzhledem k této skutečnosti je tak co do určení účinků Rozhodnutí ministerstva naplněn rovněž § 99 odst. 3 správního řádu in fine.“* (Podtržení doplněno.) Toto ministrovu pochybení však nemá vliv na zákonnost jeho rozhodnutí, neboť zrušení Dohody k okamžiku jejího uzavření odůvodňovaly okolnosti případu, které soud shora vylicil.
90. V případě uzavření veřejnoprávní smlouvy v rozporu s § 4c zákona o střetu zájmů skutečně neexistuje jiná možnost než tuto smlouvu v přezkumném řízení zrušit s účinky k datu jejího uzavření.
91. Rozhodnutí žalovaného by v tomto ohledu jistě mohlo být propracovanější, zejména pokud jde o propojení úvah o právech nabytých v dobré víře se specifickou povahou důvodu neplatnosti Dohody, odůvodnění správních orgánů přesto ob stojí. Žalovaný použil správná právní východiska, zohlednil relevantní veřejný zájem i jeho širší kontext, a s ohledem na specifické okolnosti uzavření Dohody, plynoucí z porušení § 4c zákona o střetu zájmů, je jeho závěr správný. Ministr ve svém rozhodnutí doplnil úvahy týkající se výlučné odpovědnosti žadatele za splnění dotačních podmínek a absence konkrétního ujištění o souladnosti žalobkyniny žádosti s těmito podmínkami, avšak podle názoru soudu tím nepopřel důvody vyložené žalovaným; tyto důvody se naopak vzájemně doplňují. Zároveň soud nesdílí žalobkynin názor, že tato skutková zjištění nemají oporu ve správním spisu, a nemůže být tedy řeč o porušení zásady dvojinstančnosti řízení.
92. Nakonec soud připomíná názor NSS vyslovený v související věci 10 Afs 157/2024, podle něž *„[z] povahy přezkumu prováděného ve správním soudnictví [...] nelze dovodit, že by správní soud měl svoji argumentaci redukovat na potvrzení nebo vyvrácení důvodů, na kterých je založeno napadené správní rozhodnutí. Správní soud je totiž oprávněn tuto argumentaci doplnit, popřípadě zasadit do širšího kontextu. Jen tak lze totiž hovořit o soudním přezkumu, prováděném v rámci tzv. plné jurisdikce. Ztotožnil-li se proto v nyní posuzované věci městský soud se*

skutkovými a právními závěry žalovaného a současně nalezl pro tyto závěry i další právní argumentaci, nelze v tomto postupu sbledat nic excesivního a nezákonného [...].“

4. Závěr a náklady řízení.

93. Soud shledal, že i po dobu existence svěřenských fondů byl Andrej Babiš ve vztahu ke společnosti Agrofert „ovládající osobou“ ve smyslu § 4c zákona o střetu zájmů, ve znění účinném do 31. 12. 2023. K tomuto závěru soud dospěl na základě deklarovaného účelu svěřenských fondů, jímž byla především ochrana zájmů Andreje Babiše, a pravidel jejich vnitřního fungování, nastavených v jejich statutech, ale i s ohledem na obsazení orgánů svěřenských fondů osobami blízkými Andreji Babišovi či jinak s ním spojenými. Zákaz poskytnout dotaci společnosti, v níž má podíl veřejný funkcionář stanovená podíl, obsažený v § 4c zákona o střetu zájmů, se přitom nevztahuje jen na dotace poskytované podle zákona č. 218/2000 Sb., ale také podle zákona o SZIF. Jelikož Andrej Babiš byl v době uzavření Dohody veřejným funkcionářem ve smyslu zákona o střetu zájmů (předsedou vlády), nemohla být podle zákona o Státním zemědělském a intervenčním fondu poskytnuta dotace žádné obchodní společnosti, v níž by společnost Agrofert vlastnila alespoň 25% podíl. Takovou společností byla také žalobkyně. S ohledem na tento specifický důvod nezákonnosti Dohody, jenž vyvolával legitimní obavy o funkčnosti mechanismů ochrany veřejného zájmu při poskytování dotací, žalovaný neměl jinou možnost než zrušit Dohodu zpětně ke dni jejího uzavření. Žalovaný přitom nepřekročil prekluzivní lhůty pro zahájení přezkumného řízení, jelikož ta byla včas přerušena v důsledku oznámení úkonů týkajících se vyšetřování této finanční nesrovnalosti žalobkyní. Soud neshledal žádný z žalobních bodů důvodný, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
94. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, a žalovanému nevznikly žádné náklady nad rámec jeho obvyklé úřední činnosti, proto mu soud jejich náhradu nepřiznal.
95. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu jeho nákladů, jelikož jí soud neuložil žádnou povinnost a neshledal ani žádné důvody hodné zvláštního zřetele, které by odůvodnily odlišný postup (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů je stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz v rámečku Rychlé odkazy – Úhrada soudních poplatků.

Praha 20. března 2025

JUDr. Jaromír Klepš
předseda senátu