



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Pavla Molka a soudců Mgr. Kateřiny Kopečkové a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobkyně: **Fatra, a.s.**, třída Tomáše Bati 1541, Napajedla, zast. JUDr. Sylvií Sobolovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Jungmannova 745/24, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, se sídlem Na Františku 1039/32, Praha 1, zast. doc. JUDr. Janem Brodcem, LL.M., Ph.D., advokátem sídlem Rubešova 162/8, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 10. 2021, č. j. MPO 612805/21/61500, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2024, č. j. 5 A 131/2021-184,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně podala dne 27. 4. 2018 žádost o poskytnutí dotace na projekt „Modernizace vzduchotechniky v objektu b. 24 ve společnosti Fatra, a.s., v Napajedlích“ na základě výzvy „Úspory energie – III. Výzva“ vyhlášené podle § 14j zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „rozpočtová pravidla“), v rámci Operačního programu podnikání a inovace pro konkurenceschopnost (dále jen „operační program“). Žalobkyně je součástí koncernu AGROFERT.

[2] Žalovaný při posouzení žádosti zohlednil výstupy auditu Evropské komise č. REGC414CZ0133 obsažené v její závěrečné zprávě ze dne 29. 11. 2019, na niž navázal tzv. *follow-up* (dopis) ze dne 22. 10. 2020 (dále též „auditní výstupy“). Auditní výstupy vypovídají o nezpůsobilosti dotací poskytnutých členům skupiny AGROFERT k proplacení příspěvku z Evropského fondu pro regionální rozvoj za současného splnění podmínky, že šlo o dotace na základě žádostí o podporu podaných od 1. 9. 2017, pokud současně Ing. Andrej Babiš byl nebo je veřejným funkcionářem. Podle auditních výstupů by

tyto prostředky byly poskytnuty v rozporu s § 4c zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o střetu zájmů“). Evropská komise rovněž dodala, že správní orgán nesmí za těchto podmínek vybrat (k podpoře) a poskytnout dotace společnostem ze skupiny AGROFERT. Žalovaný dospěl k závěru, že základní předpoklad pro poskytnutí dotace, kterým je její konečné financování z Evropského fondu pro regionální rozvoj, není splněn. Proto s odkazem na závěry auditu a zároveň povinnost plnit své úkoly nejehospodárnějším způsobem ve smyslu § 45 odst. 2 rozpočtových pravidel podle § 14m rozpočtových pravidel žádost zamítl.

[3] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který ji zamítl kasační stížností napadeným rozsudkem.

[4] Městský soud předně odkázal na rozsudky NSS ze dne 17. 4. 2024, č. j. 6 Afs 71/2023-87, ze dne 18. 4. 2024, č. j. 7 Afs 95/2023-83, ze dne 18. 4. 2024, č. j. 7 Afs 96/2023-90, a ze dne 25. 4. 2024, č. j. 4 Afs 71/2023-104, z jejichž závěrů týkajících se skutkově i právně totožné problematiky vycházel. S odkazem na závěry rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 9. 2015, č. j. 9 Ads 83/2014-46, č. 3324/2016 Sb. NSS, městský soud zdůraznil, že nemá-li žadatel o dotaci či návratnou finanční pomoc právní nárok na její poskytnutí, nemůže její poskytnutí legitimně očekávat. Právní úprava obsažená v § 14 odst. 1 a 2 rozpočtových pravidel zakládá rozsáhlou diskreci poskytovatelů dotací. Vzhledem k tomu, že rozhodování o poskytování dotací probíhá v rámci správního uvážení, přísluší správním soudům při přezkumu zamítavých rozhodnutí toliko posoudit, zda správní orgán z mezí správního uvážení nevybočil, či je nezneužil. V posuzovaném případě žalovaný vysvětlil, že důvodem zamítnutí žádosti byla existence rizika pro státní rozpočet. To spočívalo v možnosti, že vyplacené dotační prostředky nebudou následně proplaceny Evropskou komisí.

[5] Městský soud nepřisvědčil námitce, že je rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné jen z toho důvodu, že žalovaný nezkoumal existenci střetu zájmů. Žalovaný své rozhodnutí nezaložil na naplnění podmínek ve smyslu § 4c zákona o střetu zájmů. Městský soud poukázal na to, že operační program slouží k čerpání finančních prostředků z Evropského fondu pro regionální rozvoj v programovém období let 2014 až 2020. S odkazem na metodický pokyn finančních toků programů spolufinancovaných z Evropských strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského námořního a rybářského fondu na programové období let 2014 až 2020 (dále jen „metodický pokyn“) městský soud popsal způsob financování projektů v rámci operačního programu. Ten probíhá tak, že příjemce dotace nejprve uhradí způsobilé výdaje ze svých zdrojů. Následně požádá žalovaného o vyplacení finanční podpory z rozpočtu České republiky určeného k předfinancování příspěvku z rozpočtu Evropské unie, který je po uskutečnění projektu a jeho kontrole proplacen z finančních prostředků Evropské unie. Jedná se o systém sdíleného řízení mezi Evropskou unií a jejím členským státem ve smyslu nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (dále jen „nařízení č. 1303/2013“). Operační programy jsou tedy závislé na následném financování ze strukturálních a investičních fondů Evropské unie.

pokračování

Postoj unijních orgánů tak může být pro rozhodnutí o dotaci v konečném důsledku určující. Městský soud v této souvislosti odkázal na závěr Ústavního soudu vyslovený v nálezu ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/17, č. 148/2020 Sb., N 21/98 SbNU 163, týkající se potřeby respektovat mezinárodní závazky, resp. závazky vyplývající z členství České republiky v Evropské unii.

[6] Podle městského soudu není obecně vyloučeno žádosti o dotaci nevyhovět s odkazem na chybějící zdroj financování. Ačkoli zákon o rozpočtových pravidlech ani výzva takovou dotační podmínku výslovně neobsahuje, žalovaný správně poznamenal, že operační program byl vyhlášen jako dotační program financovaný z Evropského fondu pro regionální rozvoj. Jako takový, tj. financovaný z unijních prostředků, byl také vládou a Evropskou komisí schválen. U projektů z tohoto operačního programu se tak nepočítá se spolufinancováním ze státního rozpočtu; ten se na vyplácení dotací podílí pouze formou dočasného předfinancování.

[7] Městský soud dále odkázal na odpovědnost členských států v oblasti řízení, kontroly a auditu ve smyslu čl. 74 nařízení č. 1303/2013, která spočívá v povinnosti zajistit účinné fungování systémů řízení a kontroly programů. Podle čl. 122 odst. 2 nařízení č. 1303/2013 jsou členské státy povinny předcházet nesrovnalostem, tj. postupovat i preventivně. Podle městského soudu žalovaný správně odkázal na § 45 odst. 2 rozpočtových pravidel a na § 26 odst. 1 písm. a) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o finanční kontrole“), a na něj navazující vyhlášku č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění zákona č. 309/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb. a zákona č. 123/2003 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 416/2004 Sb.“), jež zdůrazňují povinnost prevence a hospodárného nakládání s rozpočtovými prostředky. Ustanovení těchto právních předpisů mohou být dotčena v situaci, kdy by měly být ze státního rozpočtu vynaloženy prostředky na dotaci, která měla být původně plně proplacena Evropskou unií, avšak nebyla. Podle městského soudu by tak stát musel za tímto účelem použít jiné prostředky v rozporu s jejich rozpočtovým určením; jinak řečeno, musel by je dodatečně získat na úkor někoho jiného. Za takové situace by nezůstal žádný prostor pro posouzení, nakolik by mohla dotace přispět k dosažení nějakého veřejně prospěšného cíle. Poukazem na existenci takového cíle se podle městského soudu nelze domáhat přiznání prostředků, kterými státní rozpočet nedisponuje, resp. vyplacení dalších prostředků nad rámec přijatého rozpočtu.

[8] Podle městského soudu má kritérium prevence a omezení rizik pro státní rozpočet oporu v platné právní úpravě a nebylo zvoleno svévolně ani excesivně. S odkazem na výše citovanou judikaturu NSS neshledal městský soud důvodnou námitku, že žalovaný porušil princip rovnosti a zákazu diskriminace, pokud žádost zamítl z důvodu, který nehodnotil u žádného jiného žadatele mimo skupinu AGROFERT. S ohledem na to, že není znám jiný skutkově shodný nebo obdobný případ, v němž by pro možný střet zájmů člena vlády hrozilo ze strany Evropské komise neproplacení prostředků vyplacených na dotaci ze státního rozpočtu, nelze dospět k závěru, že žalovaný činil nedůvodné rozdíly při posuzování případu žalobkyně a jiných případů. Podle městského soudu není zřejmé, o jaké jiné srovnatelné případy by mělo jít.

[9] Městský soud dále poukázal na to, že již NSS v rámci hodnocení rizika následného neproplacení poskytnuté dotace ze strany Evropské komise vzal implicitně v úvahu, že o neproplacení dotace by rozhodovalo jiné generální ředitelství Evropské komise než to, které vypracovalo auditní výstupy. Skutečnost, že auditní závěry neurčují pozici Evropské komise definitivně a nemají závazné právní účinky, podle městského soudu neznamená, že by poskytnutí dotace žalobkyni nepředstavovalo riziko pro státní rozpočet. Jakkoli měly auditní výstupy předběžný charakter, nelze odhlížet od toho, že vnitrostátní orgány neuspěly s námitkami uplatněnými proti závěrečné zprávě. Formální nezávaznost a předběžnost auditních výstupů nezlehčuje riziko neproplacení dotace Evropskou komisí natolik, aby je žalovaný při rozhodování v rámci správního uvážení nesměl zohlednit. Přestože orgány České republiky mohly v rámci správního uvážení navzdory závěrům auditu dotaci žalobkyni poskytnout a vystavit se hrozícím právním následkům, nebylo to jejich povinností. Současně nebyly povinny vyčkávat závazného rozhodnutí Evropské komise a podstupovat riziko provedení konečné závazné finanční opravy dle čl. 85 nařízení č. 1303/2013. Jak přílehlavě vysvětlil již žalovaný, tato oprava se nemusela týkat toliko finančních prostředků vyplacených žalobkyni a dalším společností ze skupiny AGROFERT, nýbrž i celého operačního programu. Rozhodnutí žalovaného pak podle městského soudu nebylo podmíněno zahájením soudního sporu České republiky s Evropskou komisí.

[10] K námitce, že případné neproplacení dotace z evropských fondů by nepředstavovalo ohrožení státního rozpočtu, protože projekt odpovídal cílům dotační výzvy, městský soud uvedl, že dotační pravidla se spolufinancováním ze státních prostředků nepočítala. Podle městského soudu není důvodná ani námitka, že žalovaný porušil právo žalobkyně na spravedlivý proces tím, že vycházel ze závěrů auditu, proti kterým se nemohla bránit, a otázkou střetu zájmů se sám věcně nezabýval. Posouzení střetu zájmů žalovaným by podle městského soudu nemohlo nic změnit na zásadním důvodu, o který žalovaný opřel vydané rozhodnutí. I kdyby žalovaný posoudil střet zájmů a dal za pravdu žalobkyni, tato skutečnost by nijak nesnižovala míru rizika pro státní rozpočet, kvůli kterému žalovaný žalobkyni dotaci neposkytl.

[11] K namítanému překročení pravomocí Evropské komise městský soud uvedl, že již ze závěrů rozsudku téhož soudu ze dne 8. 3. 2023, č. j. 9 A 128/2021-155, plyne, že smysl a účel auditu spočívá v ochraně finančních zájmů Evropské unie prostřednictvím kontroly řídicích a kontrolních systémů členského státu ze strany Evropské komise. K dosažení tohoto cíle nestačí pouhá abstraktní kontrola souladu vnitrostátního procesu poskytování dotací s právem Evropské unie. Evropská komise musí též zkoumat, jakým způsobem jsou dotační pravidla naplňována, protože právě tato skutečnost má přímý dopad na rozpočet Evropské unie. Provedla-li Evropská komise audit konkrétních projektů, na jehož základě přijala auditní výstupy, jednala v mezích své pravomoci podle čl. 75 odst. 1 a 2 nařízení č. 1303/2013. Shodný názor vyjádřil Ústavní soud, když uvedl, že „[n]amítá-li proto vedlejší účastnice, že Evropská komise v Auditní zprávě nemůže vykládat vnitrostátní právo České republiky, je třeba v návaznosti na čl. 1 odst. 2 a čl. 10a Ústavy uvést, že je úkolem Evropské komise (jinak může čelit žalobě na nečinnost podle čl. 265 SFEU) dohlížet pod kontrolou Soudního dvora EU na uplatňování práva EU (čl. 17 odst. 1 SEU) všemi vhodnými prostředky. Z hlediska čl. 10a Ústavy nelze za jeho porušení považovat to, že Evropská komise sleduje, jak jsou prováděny unijní předpisy v podmínkách členského státu, a to zejména na základě poznatků o jejich (přímé či zprostředkované) aplikaci správními úřady a soudy“ (bod 101 nálezu Ústavního soudu

pokračování

sp. zn. Pl. ÚS 4/17). Podle městského soudu proto žalovaný neměl důvod zpochybňovat pravomoci Evropské komise.

[12] Podle městského soudu nemůže obstát ani námitka dovolávající se aplikace § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), ohledně podjatosti osob podílejících se na auditní proceduře. Žalobkyně měla ve správním řízení dostatečný prostor vyjádřit se k auditním výstupům představujícím ohrožení státního rozpočtu.

[13] Městský soud dále uvedl, že žalovaný se nemusel řídit rozhodnutím Krajského úřadu Středočeského kraje o tom, že Ing. Andrej Babiš neovládá společnosti skupiny AGROFERT, protože rozhodnutí o neposkytnutí dotace nebylo (a nemuselo být) založeno na prokázání střetu zájmů, nýbrž na objektivním riziku, že dojde k neproplacení dotace ze strany Evropské komise. V této souvislosti městský soud odkázal na bod 67 rozsudku téhož soudu ze dne 12. 4. 2021, č. j. 18 A 6/2020-224, podle něhož na uvedeném závěru „(...) *ničeho nemění ani žalobcem předložené rozhodnutí KÚSK, které dospělo k závěru, že nebylo prokázáno žádné jednání Ing. A. Babiše, které by svědčilo o tom, že se dopustil přestupku podle § 23 odst. 1 písm. b) zákona o střetu zájmů. K tomu je potřeba předně uvést, že příslušný orgán rozhodoval pouze ve věci přestupku podle § 23 odst. 1 písm. b) zákona o střetu zájmů, tedy ve věci jednání, jež mělo být v rozporu s § 4a odst. 1 zákona o střetu zájmů, omezujícího „vlastnictví médií“ veřejnými funkcionáři, a nijak se přímo nevyjadřoval k naplnění podmínky § 4c zákona o střetu zájmů z pohledu rozhodování o poskytnutí dotace. Jeho závěry tudíž nejsou pro nyní posuzovanou věc rozhodující [...]; nehledě na skutečnost, že tyto závěry byly zpochybněny i NSZ, jež rozhodnutí KÚSK označilo za nezákonné, byť nakonec nejvyšší státní zástupce nepodal žalobu ve veřejném zájmu podle § 66 odst. 2 s. ř. s.*“.

[14] Městský soud rovněž neshledal důvod předložit Soudnímu dvoru Evropské unie předběžné otázky navržené žalobkyní. Za nadbytečné pak městský soud považoval věnovat se výkladu čl. 61 nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 2018/1046, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012 (dále jen „nařízení č. 2018/1046“), jak činí žalobkyně, jelikož by vykročil nad rámec rozhodovacích důvodů žalovaného (rozsudek NSS ze dne 17. 4. 2024, č. j. 6 Afs 71/2023-87, bod 46).

II. Obsah kasační stížnosti žalobkyně a vyjádření žalovaného

II. a) Kasační stížnost žalobkyně

[15] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[16] Stěžovatelka namítá, že městský soud pochybil v posouzení právní otázky, zda žalovaný překročil meze správního uvážení. Pouze skutečnost, že na poskytnutí dotace není právní nárok, není dostatečným důvodem pro zamítnutí žádosti. Pokud žalovaný opřel své rozhodnutí o princip prevence k ochraně státního rozpočtu před tím, aby z něj byly

financovány dotace, které následně nebudou proplaceny z evropských fondů, tak z mezí správního uvážení vybočil. To dovozuje stěžovatelka odkazem na institut přezávazkování. Poukazuje na to, že žalovaný v rámci operačního programu poskytuje i dotace, u nichž existuje riziko, že nebudou proplaceny z rozpočtu Evropské unie, respektive u nichž se s tímto proplacením ani nepočítá. Z hlediska míry rizika pro státní rozpočet není žádný rozdíl mezi poskytnutím dotace navzdory negativnímu stanovisku Evropské komise a poskytnutím dotace navzdory tomu, že finanční rámec daného operačního programu byl již dříve poskytnutými dotacemi vyčerpán. Dopad na státní rozpočet, jaký je dovozován v případě stěžovatelky, je i v případech přezávazkování shodný. I to svědčí o vybočení z mezí správního uvážení, navíc s diskriminačním dopadem vůči stěžovateli. S touto otázkou se doposud nijak nevypořádal ani NSS.

[17] Stěžovatelka nesouhlasí s tím, že by vlastní posouzení otázky střetu zájmů žalovaným nemohlo mít vliv na jeho rozhodnutí. Praxe žalovaného, který poskytuje i dotace, které nejsou kryty finančním rámcem operačního programu, i související dokumenty, včetně metodického pokynu, dokládají, že riziko neproplacení dotace z evropských fondů není samo o sobě důvod k zamítnutí poskytnutí dotace. Věcnému posouzení otázky střetu zájmů se proto podle stěžovatelky žalovaný nemohl vyhnout. Stěžovatelka správnost auditních výstupů opakovaně vyvracela a na podporu svých tvrzení navrhovala provedení důkazů, které však žalovaný při svém rozhodování pominul. Stejně tak městský soud zatížil své rozhodnutí vadou, když opominul důkazní návrhy stěžovatelky, které byly pro posouzení zákonnosti rozhodnutí žalovaného významné. Podle stěžovatelky žalovaný účelově pominul, že stěžovatelka splnila pravidla pro výběr projektů v rámci operačního programu a předmětné výzvy, stejně jako pominul veřejný zájem prosazovaný dotačním programem (zájem na modernizaci a posílení konkurenceschopnosti české ekonomiky). Podle stěžovatelky měl žalovaný rovněž zohlednit možnost, že v případě neproplacení dotace ze strany Evropské komise lze zahájit řízení o odnětí dotace podle § 15 odst. 1 písm. c) rozpočtových pravidel.

[18] Stěžovatelka namítá, že metodický pokyn stanovil, z jakých rozpočtových prostředků mohl žalovaný dotaci nekrytou finančním rámcem operačního programu financovat. O tom se však žalovaný ani městský soud nezmiňuje, naopak oba vychází z předpokladu, že jsou poskytovány pouze a výlučně dotace proplácené z rozpočtu Evropské unie. Daný operační program přitom patří k nejvíce přezávazkovaným operačním programům, jak potvrdil ředitel odboru strukturálních fondů Ministerstva financí na výroční konferenci operačních programů dne 30. 11. 2023. Ministerstvo financí počítá s výsledným přečerpaním tohoto operačního programu až o 3 miliardy Kč, které nebudou proplaceny Evropskou komisí, nýbrž půjdou na vrub státního rozpočtu. Stěžovatelka v této souvislosti namítá, že městský soud v bodě 44 svého rozsudku vyložil metodický pokyn mylně, neúplně, nesprávně a nezákonně.

[19] Podle stěžovatelky žalovaný, narozdíl od případů dotací, které nebyly kryty finančním rámcem operačního programu, pouze v jejím případě zohlednil veřejný zájem na ochraně státního rozpočtu. Žalovaný se nemusel ztotožnit se závěry auditu a mohl dotaci poskytnout. Jestliže žalovaný tvrdí, že ani pokud by posoudil otázku střetu zájmů, nic by to na zásadním důvodu jeho rozhodnutí nezměnilo, tak totéž podle stěžovatelky platí i pro dotace poskytnuté mimo finanční rámec operačního programu. Opatrnost a prevence jako zákonný a zásadní důvod pro zamítnutí dotace tedy neobstojí. Z téhož důvodu jako zákonný

pokračování

neobstojí ani rozsudek městského soudu, který převzal argumentaci uvedenou v citovaných rozsudcích NSS, která je však založena na zavádějících a nepravdivých tvrzeních žalovaného.

[20] Stěžovatelka dále namítá, že městský soud hrubě dezinterpretoval význam a právní účinky auditních výstupů. Chybně je pokládal za stanovisko, jež může být pro rozhodnutí o dotaci „v konečném důsledku určující“. S odkazem na závěry Tribunálu ze dne 16. 9. 2019 ve věci T-703/18, *Polsko v. Komise* (ECLI:EU:T:2019:628) a ze dne 14. 9. 2022, T-101/21 a T-213/21, ve spojených věcech *Primagra a Mlékárna Hlinsko proti Komisi* (ECLI:EU:T:2022:571) (dále jen „rozhodnutí Tribunálu“), stěžovatelka namítá, že auditní závěry nemají povahu právně závazného rozhodnutí a nejsou konečné. Jde pouze o přípravný akt některých složek Evropské komise, který neurčuje její definitivní pozici. Tuto skutečnost nemohl městský soud pominout, neboť předběžná povaha auditních výstupů zmenšuje i riziko neproplacení výdajů z rozpočtu Evropské unie, které žalovaný nemohl předjímat. S ohledem na povahu auditních výstupů jiné senáty městského soudu seznaly, že žalovaný se nemohl vyhnout řádnému posouzení podstaty celé věci. Stěžovatelka v této souvislosti namítá, že se měl městský soud vypořádat i s procesními stanovisky Evropské komise plynoucími z vyjádření ze dne 6. 5. 2021 a 9. 2. 2022, která byla předložena Tribunálu. Z nich plyne, že audit se společností ze skupiny AGROFERT bezprostředně a osobně nedotýká. Přijetí úvah městského soudu by znamenalo, že se audit stěžovatelky skutečně, bezprostředně a osobně dotýkal, aniž by však stěžovatelka měla možnost auditní závěry vyvrátit jak před unijními, tak vnitrostátními soudy; stěžovatelce tudíž byla odepřena spravedlnost.

[21] Podle stěžovatelky žalovaný neověřil, zda skutkový stav, ze kterého audit v rámci hodnocení vzorku dotací poskytnutých společností ze skupiny AGROFERT vycházel, odpovídá skutkovému stavu v nyní posuzované věci. Takové opomenutí pak městský soud nemohl nahradit a nemohl ani sám provést posouzení střetu zájmů; jeho závěr, že tuto otázku nebyl povinen posuzovat žalovaný, je však nezákonný.

[22] Stěžovatelka dále namítá, že pokud žalovaný vyšel i z toho, že důvodem zamítnutí dotace byla povinnost předcházet nesrovnalostem ve smyslu čl. 122 odst. 2 nařízení č. 1303/2013, měl prokázat, že poskytnutím dotace stěžovatelce by došlo k porušení konkrétního ustanovení právního předpisu (§ 4c zákona o střetu zájmů či čl. 61 nařízení č. 2018/1046). To však neučinil a městský soud pochybil, pokud tento postup potvrdil jako zákonný. Stěžovatelka dále zdůrazňuje nezávislost posuzování žádostí o dotace i v systému tzv. sdíleného řízení. Mít jiný názor než auditoři Evropské komise podle stěžovatelky nesrovnalost nezakládá. Podle stěžovatelky to potvrdila i Evropská komise ve svém vyjádření ze dne 6. 5. 2021 v řízení před Tribunálem.

[23] Stěžovatelka dále poukazuje na to, že i zpráva o auditu řízení a kontroly předmětného operačního programu č. j. MF-9140/2021/5207-13 vypracovaná auditním orgánem Ministerstva financí dovodila, že z metodického pokynu žalovaného vyplývá povinnost zabývat se otázkou střetu zájmů podle § 4c zákona o střetu zájmů. Podle stěžovatelky tudíž žalovaný nerespektoval vlastní pravidla a na auditní zjištění Ministerstva financí reagoval poukazem na rychlost a nutnost nalézt jiný důvod (než je střet zájmů) pro zamítnutí těchto žádostí. Z toho stěžovatelka dovozuje, že se žalovaný posouzení střetu

zájmů vyhnul se záměrem postupovat v jejím případě jinak než v případě žádostí jiných žadatelů. Žalovaný zároveň nezohlednil, že auditní výstupy vznikly bez jakéhokoli zapojení stěžovatelky, která se k nim nemohla vyjádřit a vyvrátit je. Stěžovatelka v této souvislosti připodobňuje auditní výstupy ke kontrolním protokolům a odkazuje na judikaturu NSS a Ústavního soudu, která dovodila nutnost vypořádat se s důkazy svědčícími o nesprávnosti závěrů kontrolních protokolů. Stěžovatelka předložila celou řadu důkazů, které svědčily o tom, že Evropská komise nemá v budoucích řízeních žádný důvod výdaje na dotace neproplatit, avšak žalovaný se s nimi nevypořádal a městský soud pochybil, pokud tento postup jako zákonný potvrdil.

[24] Podle stěžovatelky bylo povinností i oprávněním žalovaného, který je na rozdíl od Evropské komise tím, kdo o dotaci rozhoduje, auditní závěry přezkoumat z hlediska jejich přesvědčivosti, dostatečného zdůvodnění a toho, zda odpovídají skutečnosti a zda se opírají o správnou aplikaci vnitrostátních právních předpisů. Pokud městský soud v napadeném rozsudku uvedl, že důvod zamítnutí dotace se opírá o posouzení střetu zájmů v rámci administrace operačního programu Evropskou komisí, pak jde o posouzení podle § 4c zákona o střetu zájmů. To podle stěžovatelky potvrzuje, že otázka střetu zájmů tvoří samotný základ rozhodnutí žalovaného. Zohlednění prevence rizika vyplývajícího z auditních výstupů a nepravdivý závěr, že operační program nepočítá s financováním dotací ze státního rozpočtu, nemůže obstát jako nosný důvod rozhodnutí žalovaného. Za této situace měl městský soud stěžovatelce umožnit vyvrátit závěry auditních výstupů v rámci soudního přezkumu.

[25] Žalovaný se ve svém rozhodnutí nevypořádal ani s tím, proč dal přednost jednomu veřejnému zájmu (zájmu na ochraně veřejných financí) před jiným veřejným zájmem (zájmu na posílení inovačního potenciálu, konkurenceschopnosti a ekologické udržitelnosti českých podniků) a před základním právem stěžovatelky na spravedlivý proces. Stěžovatelka s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu zdůrazňuje, že přijaté řešení musí být v souladu s veřejným zájmem, který je nutné identifikovat, popsat a poměřit jej s jinými kolidujícími zájmy. Této povinnosti žalovaný podle stěžovatelky nedostál a jeden veřejný zájem postavil nad všechny ostatní, aniž by provedl test proporcionality.

[26] Stěžovatelka dále poukazuje na to, že v případě neproplacení dotace ze strany Evropské komise z důvodu porušení právních předpisů lze zahájit řízení o odnětí dotace podle § 15 odst. 1 písm. c) rozpočtových pravidel. I tato skutečnost zásadním způsobem zpochybňuje žalovaným namítané riziko pro státní rozpočet, resp. nutnost upřednostnění veřejného zájmu na jeho ochraně před všemi ostatními významnými zájmy. Přestože byl projekt stěžovatelky vybrán a doporučen k financování, tak pouze v důsledku rizika neproplacení dotace poskytnuté ze státního rozpočtu se z jinak pozitivně hodnoceného projektu stal najednou špatný projekt. Žádné ustanovení právních předpisů či dotačních podmínek přitom žalovanému nezakazuje poskytnout dotaci v případě, že mu Evropská komise sdělí výsledky svého auditu. Podle stěžovatelky poskytovatel dotace nemůže s odkazem na neuchopitelný a vágní princip prevence, navíc aplikovaný bez řádně zjištěného skutkového stavu s odkazem na nezávazný, předběžný a neověřený závěr, změnit pořadí projektů hodnocených na podkladě předem daných a závazných pravidel operačního programu. Přesto městský soud takový postup jako správný potvrdil.

pokračování

II. b) Vyjádření žalovaného

[27] Žalovaný navrhuje zamítnutí kasační stížnosti s tím, že městský soud své závěry opírá o rozsudky NSS, které již sjednotily odpovědi na sporné právní otázky související se žádostmi o dotace společností ze skupiny AGROFERT.

[28] Žalovaný zdůrazňuje, že je ve smyslu čl. 123 odst. 1 nařízení č. 1303/2013 řídicím orgánem operačního programu a zároveň je poskytovatelem dotace podle § 14 odst. 2 rozpočtových pravidel. V rámci auditu provedeného během let 2019 a 2020 Evropská komise dospěla k závěru, že řídicí orgán nemůže poskytnout dotace a následně je předložit Evropské komisi k proplacení, pokud se týkají společností ze skupiny AGROFERT, které podaly žádosti o podporu od 1. 9. 2017. Podle Evropské komise by byl takový postup považován za nesrovnalost s důsledkem zrušení unijního příspěvku, v krajním případě s dopadem na celý operační program. Žalovaný uvádí, že schválení žádosti stěžovatelky by znamenalo jednat v přímém rozporu se závěry auditu.

[29] K argumentaci stěžovatelky odkazující na možnost přezávazkování žalovaný uvádí, že projekt nezpůsobilý k poskytnutí dotace z prostředků Evropské unie není možné zafinancovat za použití tohoto institutu. Tato možnost se týká výhradně schválených projektů, tj. projektů způsobilých k poskytnutí příspěvku z rozpočtu Evropské unie. Důvodem jejich konečného proplacení z rozpočtu České republiky je skutečnost, že se na tyto projekty v důsledku vyčlenění finančních prostředků nad úroveň operačního programu již nedostalo. Možnost přezávazkovat neznamená, že mohou být poskytovány dotace, u kterých je od počátku zřejmé, že nedojde k jejich proplacení ze strany Evropské komise. Docházelo by tím k obcházení podmínek operačního programu, jejichž splnění je základním předpokladem pro poskytnutí dotace. Nadto podle žalovaného stěžovatelka opomíjí, že opakovaným poskytováním takových dotací by řídicí orgán založil vysokou chybovost, jež by mohla v konečném důsledku ohrozit financování celého operačního programu z prostředků Evropské unie. Přezávazkování slouží k vyčerpání celé podpory vyčleněné na program z Evropské unie, s ohledem na to, že se dopředu počítá s finančními korekcemi (některé přidělené dotace mohou být kráceny, příjemci dotace mohou od realizace projektu odstoupit).

[30] Pokud jde o další kasační námitky, žalovaný odkazuje na závěry rozsudků NSS, z nichž vycházel již městský soud. Pokud jde o auditní výstupy, jejich přirovnání k protokolům o kontrole není přiléhavé, neboť Česká republika nemá pravomoc postup Evropské komise hodnotit a vyslovit závazně protiprávnost těchto aktů. Navíc stěžovatelka pomíjí, že nebyla auditovaným subjektem. Tím byla Česká republika, jejíž systémy řízení a kontroly operačních programů byly předmětem auditu. Sankce v podobě finančních oprav ze strany Evropské komise směřují právě a pouze na žalovaného. Pokud jde o metodické materiály, ty je třeba vykládat v souladu se zákonem (konkrétně zákonným požadavkem na co nejhospodárnější využití veřejných prostředků a ochranu státního rozpočtu). Výklad předestřený stěžovatelkou by vedl k přímému ohrožení státního rozpočtu. Žalovaný rovněž zdůrazňuje, že vzal na vědomí auditní závěry Ministerstva financí, které však v otázce, zda měl žalovaný sám provést posouzení otázky střetu zájmů, překonala judikatura NSS. Žalovaný zdůrazňuje, že základním pravidlem, na jehož podkladu byl operační program

schválen, bylo jeho financování z rozpočtu Evropské unie. Bez tohoto financování by ke schválení operačního programu nedošlo.

II. c) Replika žalobkyně

[31] V replice k vyjádření žalovaného stěžovatelka setrvala na své argumentaci a zdůraznila, že na institut přezávazkování odkazovala proto, že zásadně zpochybňuje žalovaným zdůrazňovaný „princip prevence výdajů státního rozpočtu“ a zájem na ochraně státního rozpočtu. Praxe žalovaného ukazuje, že se v rámci operačního programu poskytují i dotace, u nichž se s konečným proplacením z evropských fondů nepočítá. Stěžovatelka zdůrazňuje, že Česká republika není organizačně podřízena Evropské komisi. Oprávnění Evropské komise zasahovat do poskytování dotací členskými státy v rámci operačního programu je omezeno na právo neproplatit dotace, pokud k tomu má důvod (po vydání řádného rozhodnutí). Dosavadní judikatura NSS je podle stěžovatelky ovlivněna tím, že žalovaný zamlčel existenci institutu přezávazkování.

II. d) Duplika žalovaného

[32] Žalovaný k replice stěžovatelky doplňuje své předchozí vyjádření tak, že zákazu diskriminace se lze dovolávat toliko ve vztahu ke shodným projektům. Záměrem přezávazkování je řešit jiné situace, než jaká nastala v návaznosti na výsledky auditu Evropské komise v případě stěžovatelky. V případě přezávazkování jde ze strany Ministerstva financí o prostředky kapitoly státního rozpočtu vyčleněné k financování projektů určených k financování z prostředků Evropské unie, s nimiž žalovaný počítá. Žalovaný uvádí, že své rozhodnutí řádně a přezkoumatelně zdůvodnil a institut přezávazkování nezmiňoval z toho důvodu, že nemá s případem stěžovatelky nic společného a ani na něj nemohl mít vliv.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[33] NSS posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Takové vady NSS neshledal, přistoupil tedy k posouzení kasačních námitek a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[34] Stěžovatelka coby společnost ze skupiny AGROFERT vznáší v principu shodné právní otázky, kterými se NSS již opakovaně zabýval a z jehož závěrů vyšel i městský soud v napadeném rozsudku (bod 4 tohoto rozsudku). Lze odkázat kupř. na rozsudek NSS č. j. 7 Afs 96/2023-90, který posuzoval shodné právní otázky v souvislosti se žádostí stěžovatelky o poskytnutí dotace na projekt „Energetické úpravy vzduchotechniky VZT B. 24 II. Etapa – Fatra a. s. Napajedla“ na základě dotační výzvy „Úspory energie V. výzva“ vyhlášené v rámci téhož operačního programu. Proti tomuto rozsudku NSS stěžovatelka podala ústavní stížnost, která byla Ústavním soudem odmítnuta usnesením ze dne 4. 9. 2024, sp. zn. IV.ÚS 1758/24 (srov. též usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 6. 2024, sp. zn. III. ÚS 1389/24, a ze dne 3. 7. 2024, II. ÚS 1469/24, týkající se obdobných případů). Ani v této věci neshledal NSS důvod odklonit se od již vyslovených závěrů, které níže shrnuje a na nichž i v případě nyní posuzované žádosti stěžovatelky o dotaci setrvává.

pokračování

[35] NSS podotýká, že stěžovatelka zároveň poprvé v kasační stížnosti vznáší proti závěrům městského soudu argumentaci, v níž poukazuje na institut přezávazkování projektů v rámci operačního programu. V žalobě v bodech 216 a 217 stěžovatelka pouze v obecné rovině namítala, že z žádného předpisu, výzvy ani souvisejících dotačních podmínek nevyplývá, že by v rámci operačního programu nemohla být dotace vyplacena čistě z národních prostředků, což potvrzuje i Evropská komise ve svém vyjádření. Dále poukázala na možnost následného odnětí dotace, pokud by nedošlo k jejímu proplacení ze strany Evropské komise.

[36] Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. je kasační stížnost nepřijatelná také tehdy, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.

[37] Poukaz stěžovatelky na vyčlenění prostředků ze státního rozpočtu pro účely přezávazkování již schválených žádostí o dotace, u nichž dojde k překročení maximální možné částky, kterou může Česká republika čerpat z Evropského fondu pro regionální rozvoj, nemá předobraz v žádné z námitek uplatněných v řízení před městským soudem. Městský soud se touto argumentací tudíž ani nemohl zabývat a zároveň nejde o otázku, kterou by měl posuzovat z úřední povinnosti. V situaci, kdy městský soud své rozhodnutí opřel o závěry NSS, který opakovaně v obdobných případech vyslovil, že v rámci správního uvážení dovozené riziko neproplacení poskytnuté dotace z evropských fondů jako důvod pro zamítnutí žádosti o dotaci společnostmi ze skupiny ARGOFERT ob stojí, se tato zcela nová argumentace míjí s rozhodovacími důvody městského soudu i žalovaného. To platí i pro námitku, že žalovaný přezávazkování používané v rámci operačního programu „zamlčel“ a že tato skutečnost vyvrací riziko dopadu na státní rozpočet v případě udělení dotace stěžovatelce. Tyto námitky mohla stěžovatelka uplatnit již v žalobě.

[38] Stěžovatelka rovněž poprvé v bodě 37 doplnění kasační stížnosti namítá, že žalovaný měl porovnat její žádost o dotaci se vzorkem jiných dotací poskytnutých společnostem z této skupiny, které byly podrobeny auditu Evropské komise. Dále v bodě 45 doplnění kasační stížnosti poukazuje na zprávu o auditu řízení a kontroly operačního programu č. j. MF-9140/2021/5207-13 vypracovanou auditním orgánem Ministerstva financí, z níž má podle stěžovatelky plynout, že z metodického pokynu žalovaného vyplývá povinnost zabývat se otázkou střetu zájmů podle § 4c zákona o střetu zájmů. I tyto argumenty mohla stěžovatelka vznést již v řízení před městským soudem. Městský soud se jimi tudíž ani nezabýval, přitom se nejedná o argumenty a skutečnosti, jež by měl zjišťovat a přihlížet k nim z úřední povinnosti.

[39] Kasační argumentace dovolávající se institutu přezávazkování, nutnosti porovnat žádost stěžovatelky se vzorkem dotací poskytnutých společnostem ze skupiny AGROFERT podrobených auditu a odkazující na zprávu Ministerstva financí o auditu řízení a kontroly operačního programu č. j. MF-9140/2021/5207-13 je z uvedených důvodů ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřijatelná, a NSS se jí proto dále nezabýval.

[40] Stěžejním východiskem pro posouzení věci plynoucím z judikatury NSS je právní názor, podle něhož na získání dotace zásadně není dán právní nárok (§ 14 odst. 1 a 2 rozpočtových pravidel). 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). Nárok by stěžovatelce vznikl až pravomocným rozhodnutím o poskytnutí dotace (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48, č. 3579/2017 Sb. NSS, bod 32). Nemá-li žadatel o dotaci či návratnou finanční pomoc na její poskytnutí právní nárok, nemůže její poskytnutí legitimně očekávat (ve smyslu ochrany ústavního práva na majetek). Poskytovatel dotace má „široký prostor pro uvážení, komu, za jakých podmínek a zda vůbec dotaci poskytne“ (rozsudek rozšířeného senátu NSS č. j. 9 Ads 83/2014-46, bod 29).

[41] Správní uvážení poskytovatelů dotací podléhá soudní ochraně. Při přezkumu zamítavých rozhodnutí přísluší správním soudům posoudit, zda správní orgán z mezí správního uvážení nevybočil, či je nezneužil. Předmětem soudního přezkumu je v takovém případě „posouzení řádného procesu, který garantuje rovnou ochranu práv a rovné zacházení se všemi žadateli za podmínek stanovených obecným způsobem“ (rozsudek rozšířeného senátu č. j. 9 Ads 83/2014-46, bod 31). Rozšířený senát NSS v této souvislosti v bodě 33 citovaného rozsudku konstatoval, že „soudní přezkum je tam, kde má poskytovatel správní uvážení, komu, za jakých podmínek, případně zda vůbec dotaci poskytne, realizován specifickým způsobem. Soudní přezkum neznamená nahrazení správního uvážení uvážením soudu. (...) Součástí přezkoumání je i posouzení, zda je správní uvážení logickým vyústěním řádného hodnocení skutkových zjištění. Pokud byly výše uvedené podmínky splněny, soud nemůže ze stejných skutkových zjištění vyvodit jiné závěry. Právě uvedené vylučuje, aby soudy přezkoumávaly účelnost napadeného rozhodnutí, resp. aby dokonce uvážení správního orgánu nahradily uvážením vlastním“. Prostor pro uvážení správního orgánu má tedy své limity, které jsou stanoveny 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.

[42] Těmto požadavkům rozhodnutí žalovaného odpovídá, jak správně dovodil městský soud. Žalovaný vysvětlil, proč žádost o dotaci zamítl. Tímto důvodem byla existence rizika pro státní rozpočet spočívajícího v možnosti, že dotační prostředky předem vyplacené ze státního rozpočtu nebudou následně proplaceny Evropskou komisí. Žalovaný jako správce kapitoly státního rozpočtu odkázal na povinnost zajistit předběžnou kontrolu plánovaných a připravovaných operací ve smyslu zákona o finanční kontrole. Ta je podrobně vymezena v § 13 vyhlášky č. 416/2004 Sb. a vyžaduje prověřit správnost operace zejména ve vztahu k dodržení kritérií stanovených pro hospodárný výkon veřejné správy, jakož i prověřit přijetí opatření k vyloučení nebo zmírnění finančních, právních a jiných rizik. Stejně tak je třeba prověřit, zda je připravovaná operace v souladu se schválenými veřejnými výdaji a programy a jaký bude mít dopad na zdroje financování činnosti orgánu veřejné správy. Právě citovaná ustanovení, na něž odkázal žalovaný i městský soud, konkretizují pro oblast veřejných rozpočtů obecný princip prevence a představují legitimní kritéria, která je třeba při správním uvážení o přidělení dotace zvažovat. Kritérium prevence a omezení rizik pro státní rozpočet má tedy oporu v platné právní úpravě a nebylo zvoleno svévolně ani excesivně. Městský soud pak dospěl ke správnému závěru, že žalovaný meze správního uvážení nepřekročil, ani je nezneužil. Veřejný zájem na ochraně státního rozpočtu nelze považovat za excesivní a svévolné kritérium.

pokračování

[43] Žalovaný rovněž náležitě posoudil konkrétní okolnosti daného případu včetně toho, komu má být dotace poskytnuta. NSS nemůže stěžovatelce přisvědčit v tom, že by žalovaný vybočil z mezí správního uvážení porušením principu rovnosti a zákazu diskriminace tím, že žádost zamítl z důvodu, který nehodnotil u žádného jiného žadatele mimo skupinu AGROFERT. NSS není znám jiný skutkově shodný nebo obdobný případ, v němž by pro možný střet zájmů člena vlády hrozilo ze strany Evropské komise neproplacení prostředků vyplacených na dotaci ze státního rozpočtu, a ani stěžovatelka žádný takový případ neuvádí. V této souvislosti NSS zdůrazňuje, že není sporu o tom, že stěžovatelka patří do skupiny AGROFERT, přičemž auditní výstupy se týkají nezpůsobilosti proplacení příspěvku z Evropského fondu pro regionální rozvoj v případě žádostí o podporu podaných členy skupiny AGROFERT od 1. 9. 2017, pokud současně Ing. Andrej Babiš byl nebo je veřejným funkcionářem. A z toho žalovaný s ohledem na datum podání žádosti dne 27. 4. 2018 vycházel (jde o období tzv. první vlády Ing. Andreje Babiše po volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2017, o čemž není sporu). NSS v této souvislosti odkazuje na závěr vyslovený v jednom ze svých nejnovějších rozsudků, podle něhož je tato skutečnost – postavení Ing. Andreje Babiše v době podání žádosti o dotaci – zásadní (bod 12 rozsudku NSS ze dne 15. 1. 2025, č. j. 10 Afs 157/2024-62).

[44] Nelze proto dospět k závěru, že žalovaný činil nedůvodné rozdíly při posuzování stěžovatelčina případu a jiných případů. Městský soud poukázal na to, že žalovaný jasně deklaroval, že by shodným způsobem postupoval rovněž u jiných žádostí o dotace, u kterých by byl znám negativní postoj Evropské komise k jejich následnému proplacení. Pokud stěžovatelka obsáhle zpochybňuje význam a míru rizika následného neproplacení poskytnuté dotace Evropskou komisí, NSS ve shodě s městským soudem považuje úvahy žalovaného o existenci rizika za racionální a hodnotí je stejně jako městský soud jako logické vyústění skutkových zjištění.

[45] Rozhodnutí žalovaného pak není nepřezkoumatelné ani z toho důvodu, že sám nezkoumal existenci střetu zájmů. Na naplnění podmínek střetu zájmů ve smyslu § 4c zákona o střetu zájmů žalovaný své rozhodnutí nezaložil, jak u obdobných rozhodnutí žalovaného již dovodil NSS, právě kupř. v rozsudku č. j. 7 Afs 96/2023-90, a v další v tomto rozsudku citované judikatuře (bod 20 rozsudku č. j. 7 Afs 96/2023-90).

[46] Stěžovatelka na podporu své argumentace odkazuje na závěry rozhodnutí Tribunálu, avšak městský soud ani žalovaný nepostupovali v rozporu s nimi, neboť neargumentovali závazností či konečností výstupů auditu Evropské komise. Žalovaný i městský soud si byli vědomi, že auditní výstupy definitivně neurčují pozici Evropské komise a nemají závazné právní účinky v tom smyslu, že by z pozice Evropské komise samy o sobě závazně vylučovaly společnosti ze skupiny AGROFERT z možnosti financování z evropských fondů. Pokud k tomu stěžovatelka navrhovala dokazovat stanovisky Evropské komise v řízení před Tribunálem, tak městský soud nepochybil, pokud tyto důkazy (vyjádření Evropské komise ze dne 6. 5. 2021 a 9. 2. 2022) neprovedl. Předběžnost a právní nezávažnost auditních výstupů žalovaný nerozporoval.

[47] Právě uvedené však neznamená, že se v případě poskytnutí dotace stěžovatelce nejednalo o riziko pro státní rozpočet. Jak správně uvedl i městský soud, i kdyby žalovaný otázku střetu zájmů posoudil, nemohlo by to nic změnit na zásadním důvodu, o který

žalovaný opřel vydané rozhodnutí. Tím je riziko neproplacení dotace z unijních prostředků. Městský soud v této souvislosti rovněž vysvětlil, že se žalovaný nemusel řídit rozhodnutím Krajského úřadu Středočeského kraje, že Ing. Andrej Babiš neovládá společnosti náležející do skupiny AGROFERT, jako rozhodnutím o předběžné otázce. Posouzení střetu zájmů žalovaným by tak míru popsaného rizika nesnižovala, ani pokud by žalovaný stěžovatele přisvědčil (srov. též bod 42 rozsudku č. j. 4 Afs 71/2023-104 či bod 30 rozsudku NSS ze dne 28. 5. 2024, č. j. 2 Afs 161/2023-79).

[48] Městský soud správně upozornil, že nelze odhlížet i od toho, že vnitrostátní orgány neuspěly s námitkami uplatněnými proti závěrům auditu, a tedy nic nenasvědčovalo tomu, že se pozice Evropské komise bude od těchto závěrů v budoucnu výrazněji odchylovat. Formální nezávaznost ani předběžnost auditních výstupů podle NSS nezlehčuje riziko neproplacení dotace Evropskou komisí natolik, aby je žalovaný při rozhodování v rámci správního uvážení nezohlednil. Jak již bylo uvedeno výše, pokud správní orgány ve vztahu k žadatelům o dotaci dbají i na ochranu státního rozpočtu při poskytování finančních prostředků, nejde o zneužití správního uvážení či jeho překročení. Rozhodnutí žalovaného preventivně neposkytovat dotace společností ze skupiny AGROFERT nebylo podmíněno ani „materializací“ předběžné pozice Evropské komise v jejím dalším (závazném) rozhodnutí a již vůbec nebylo podmíněno iniciací soudního sporu s Evropskou komisí, pokud by k provedení finanční opravy vůči České republice přistoupila, včetně případného neúspěchu v něm. Jak NSS zdůraznil v bodě 36 rozsudku č. j. 4 Afs 71/2023-104, *„Česká republika a její orgány současně nebyly povinny vyčkávat závazného rozhodnutí Komise a podstupovat riziko provedení konečné závazné finanční opravy Komisí (ve smyslu čl. 85 nařízení č. 1303/2013), která se nemusela dotýkat toliko finančních prostředků vyplacených žalobkyni a dalším společností skupiny Agrofert, ale z důvodu zvýšené chybovosti se v krajním případě mohla týkat celého operačního programu.“*

[49] Městský soud i žalovaný vysvětlili, že dotační dokumenty v daném případě předpokládaly výhradní spolufinancování projektů ze zdrojů Evropské unie a se spolufinancováním ze státních prostředků naopak nepočítaly (kapitola 6.2 metodického pokynu). Srozumitelně popsali způsob vyplacení podpory z Evropského fondu pro regionální rozvoj. Ten spočívá v tom, že příjemce dotace nejprve předfinancuje způsobilé výdaje ze svých zdrojů, následně předloží žádost o platbu správnímu orgánu, na jejímž základě správní orgán vyplatí dotaci. Teprve poté správní orgán požádá Evropskou komisi o vyplacení příslušné částky. Tímto způsobem dochází k financování způsobilých výdajů z Evropského fondu pro regionální rozvoj a nikoli ze státního rozpočtu. NSS již opakovaně vyslovil, že stěžovatelčina představa o možnosti vynutit si poskytnutí nenárokové dotace, u níž již při podání žádosti hrozilo neprofinancování z evropských zdrojů, pomocí argumentace, že by taková dotace měla být financována ze státního rozpočtu, nemá oporu v žádném právním předpisu ani v jiném dokumentu, který byl vydán v souvislosti s příslušným operačním programem (bod 24 rozsudku NSS č. j. 7 Afs 96/2023-90). Tyto závěry pak městský soud odpovídajícím způsobem shrnul v bodě 44 svého rozsudku, když uvedl, že *„[k] žalobkyninu tvrzení, že případné neproplacení dotace z evropských fondů by nepředstavovalo ohrožení státního rozpočtu, protože její projekt odpovídal cílům dotační výzvy, a tedy by se nejednalo o neefektivní alokaci veřejných zdrojů, neboť prostředky alokované v operačním programu by Česká republika mohla použít na podporu jiného projektu, soud uvádí, že dotační dokumenty předpokládaly výhradní spolufinancování projektů z evropských zdrojů a se spolufinancováním z národních prostředků pravidla nepočítala. Žalobkynina představa*

pokračování

o možnosti vynutit si poskytnutí nenárokové dotace (u níž brozilo neprofinancování z evropských zdrojů) prostřednictvím argumentace, že by v rozporu s dotační výzvou a dalšími relevantními dokumenty měla být dotace financována ze státního rozpočtu, nemá oporu v žádném právním předpise ani v jiném dokumentu, který byl vydán v souvislosti s příslušným operačním programem.“ Obecný argument stěžovatelky, uplatněný již v žalobě, kterým konstruuje hypotetickou možnost stoprocentního financování svého projektu ze státního rozpočtu s ohledem na to, že její projekt sleduje cíl předmětné výzvy, je ve vztahu k posuzované věci zcela nepřipadný. Z ničeho neplyne takový nárok stěžovatelky vůči České republice s ohledem na riziko neproplacení finančních prostředků Evropskou komisí ve vztahu k její žádosti o dotaci, která nebyla schválena.

[50] Pokud jde o námitku, že žalovaný a městský soud porušili právo stěžovatelky na spravedlivý proces, tak jak již bylo uvedeno výše, žalovaný měl široký prostor pro správní uvážení, zda dotaci poskytne či nikoli. V jeho rámci legitimně vyšel z hrozícího rizika konečného neproplacení předem poskytnutých prostředků ze státního rozpočtu Evropskou komisí. Pokud by šlo kupř. o řízení o nevyplacení dotace dle § 14e rozpočtových pravidel (tzv. krácení dotace), o odnětí dotace dle § 15 rozpočtových pravidel nebo o řízení o odvodu za porušení rozpočtové kázně dle § 44a rozpočtových pravidel, tak v těchto typech řízení by správní orgán byl povinen s ohledem na veřejné subjektivní právo příjemce dotace (právo na obdržení finančních prostředků při dodržení stanovených podmínek) odůvodnit rozhodnutí konkrétním a prokázaným porušením právních předpisů. O takový typ řízení však v nyní posuzované věci nejde. Stěžovatelce byl ve správním řízení dán dostatečný prostor vyjádřit se k závěrům auditu představujícím ohrožení státního rozpočtu, jehož výstupy jsou součástí správního spisu. Žalovaný se s vyjádřeními stěžovatelky řádně vypořádal. Skutečnost, že se žalovaný nezabýval existencí střetu zájmů věcně a v tomto směru se s právním názorem stěžovatelky neztotožnil, nepředstavuje porušení stěžovatelčina práva na spravedlivý proces, neboť rozhodnutí o neposkytnutí dotace nebylo založeno na prokázání střetu zájmů, jak argumentuje stěžovatelka, nýbrž na objektivním riziku, že dojde k neproplacení dotace ze strany Evropské komise. Stěžovatelka se tak judikatury NSS a Ústavního soudu týkající se práva na vyjádření se k závěrům protokolů o kontrole dovolává nepřipadně.

[51] V této souvislosti není důvodná ani námitka, že žalovaný nevysvětlil, proč postavil zájem na hospodárnosti a ochraně státního rozpočtu nad jiné kolidující zájmy. Žalovaný zřetelně identifikoval veřejný zájem, o nějž své rozhodnutí opřel. Postupoval tedy v souladu s judikатурním požadavkem na jednoznačnou identifikaci veřejného zájmu, na který odkazovala stěžovatelka (rozsudek NSS ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012-161, č. 2879/2013 Sb. NSS). Měl-li být podle stěžovatelky kolidující veřejný zájem ten, že její projekt směřoval ke splnění cíle výzvy (posílení inovačního potenciálu, konkurenceschopnosti a ekologické udržitelnosti českých podniků) a splnil ostatní podmínky pro poskytnutí dotace, tak k tomu NSS odkazuje na závěry svého rozsudku č. j. 4 Afs 71/2023-104, podle nichž ani splnění účelu dotace nepředstavuje nevyvratitelný důvod pro její přiznání. „*Přiznat dotaci v rozporu s dotačními podmínkami by bylo diskriminační vůči ostatním žadatelům a nebylo by to v souladu s principem prevence, kterým byl stěžovatel při rozhodování vázán, a to tím spíše, je-li touto podmínkou možnost proplacení dotace z unijních prostředků, a tedy ochrana státního rozpočtu. Přiléhavý je v tomto smyslu i odkaz stěžovatele na dřívější judikaturu NSS, neboť pojem dotačních podmínek je třeba chápat širěji než pojem účelu dotace (usnesení rozšířeného senátu ze dne 30. 10. 2018,*

č. j. 1 Afs 291/2017-33, č. 3854/2019 Sb. NSS)“ (bod 38 rozsudku NSS č. j. 4 Afs 71/2023-104). Ke splnění cílů operačního programu pak přispěly ty projekty, které byly coby způsobilé schváleny k čerpání prostředků vyčleněných pro účely tohoto programu. Česká republika tak nepřišla o finanční zdroje z Evropské unie k uskutečnění stěžovatelkou zmiňovaného cíle jen z toho důvodu, že dotaci neudělila právě stěžovatelce.

[52] S ohledem na výše uvedené bylo nadbytečné zabývat se také dalším, toliko podpůrným argumentem pro zamítnutí žádosti o dotaci, spočívajícím v povinnosti předcházet nesrovnalostem (čl. 122 odst. 2 nařízení č. 1303/2013), jakož i námitkami stěžovatelky, že nesrovnalost ve smyslu čl. 2 odst. 36 citovaného nařízení jí v řízení nebyla prokázána (bod 30 rozsudku NSS č. j. 7 Afs 96/2023-90, či bod 28 rozsudku NSS ze dne 24. 5. 2024, č. j. 8 Afs 42/2023-104).

[53] NSS nemůže přisvědčit stěžovatelce ani v tom, že městský soud nevysvětlil, proč rozhodl jinak než senáty téhož soudu, které rušily obdobná rozhodnutí žalovaného z důvodu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. NSS předně poznamenává, že tato rozhodnutí neobstála v rámci kasačního přezkumu (bod 25 rozsudku č. j. 8 Afs 42/2023-104). Nadto zdůrazňuje, že správní soud rozhodující v prvním stupni není povinen následovat jiná rozhodnutí v obdobných věcech, pokud důvody eventuálního odlišného posouzení věci řádně vysvětlí. V nyní posuzované věci městský soud své závěry dostatečně zdůvodnil, vyšel z judikatury NSS týkající se shodných právních otázek a rovněž odkázal na rozhodnutí téhož soudu v obdobné věci ze dne 30. 5. 2024, č. j. 10 A 130/2021-196. Městský soud také v bodě 25 svého rozsudku řádně zdůvodnil, proč neprovedl stěžovatelkou navržené důkazy. Opakuje-li stěžovatelka tytéž důkazní návrhy i v kasační stížnosti, NSS s ohledem na dostatečné vypořádání sporných právních otázek na základě obsahu správního spisu již městským soudem neshledal jakkoli účelným, aby byl nad rámec obsahu správního spisu doplňován správním orgánem zjištěný skutkový stav dokazováním ať už před městským soudem či dokonce v řízení o kasační stížnosti. Pro posouzení zákonnosti nosných důvodů rozhodnutí žalovaného by šlo o dokazování nadbytečné.

[54] Stejně tak NSS neshledal důvod dokazovat listinami, na které odkazovala stěžovatelka nově na str. 14 doplnění kasační stížnosti (metodický pokyn, prezentace ředitele odboru strukturálních fondů Ministerstva financí na výroční konferenci k operačním programům dne 30. 11. 2023, Slovníček pojmů užívaných v prostředí ESI fondů coby přílohy č. 2 Metodiky řízení programů v programovém období 2014 až 2020, čtvrtletní zpráva Ministerstva pro místní rozvoj o implementaci ESI fondů v programovém období let 2014 až 2020, I. čtvrtletí roku 2024, Shrnutí pro veřejnost k Výroční zprávě o implementaci operačního programu za rok 2020). Tyto důkazní návrhy směřovaly k prokázání stěžovatelkou popisovaných informací týkajících se institutu přezávazkování s cílem zajistit vyčerpání všech prostředků vyčleněných v evropských fondech na příslušné operační programy. Jak již NSS vysvětlil výše, kasační argumentací vztahující se k institutu přezávazkování se pro nepřipustnost nezabýval (body [37] a [39] tohoto rozsudku).

[55] NSS uzavírá, že žalovaný nepochybil, když své rozhodnutí opřel o veřejný zájem na ochraně státního rozpočtu, což v rámci správního uvážení nelze považovat za excesivní a svévolné kritérium. Skutečnost, že auditní výstupy definitivně neurčují pozici Evropské komise a nemají závazné právní účinky v tom smyslu, že by samy o sobě závazně vylučovaly

pokračování

společnosti ze skupiny AGROFERT z možnosti financování z evropských fondů, neznamená, že se v případě poskytnutí dotace stěžovatelce nejednalo o riziko pro státní rozpočet.

IV. Závěr a náklady řízení

[56] Z výše uvedeného vyplývá, že napadený rozsudek městského soudu není nezákonný ani nepřezkoumatelný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto NSS kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[57] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, avšak jemu žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, a proto mu je soud nepřiznává. Za takový uplatnitelný náklad nelze dle ustálené judikatury považovat ani zastoupení správního orgánu v řízení před soudem advokátem (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, a tam uvedené odkazy na další rozhodnutí NSS a Ústavního soudu).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. dubna 2025

JUDr. Pavel Molek
předseda senátu