



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Kocourka a soudců Evy Šonkové a Lukáše Pišvejce v právní věci žalobkyně: **Kostecké uzeniny a.s.**, se sídlem Kostelec 60, okres Jihlava, 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. JUDr. Bc. Petrem Kadlecem, advokátem, se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 10. 2021, č. j. MPO 614930/21/61500, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2024, č. j. 18 A 105/2021-240,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobkyně se žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 10. 2021, č. j. MPO 614930/21/61500, kterým byla zamítnuta její žádost o poskytnutí dotace v rámci operačního programu *Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost* (dále jen „operační program“) na projekt *Kostecké uzeniny – Most – komplexní energetická opatření*. Žalovaný v průběhu roku 2021 zamítl několik obdobných žádostí o dotaci, které podaly společnosti z koncernu Agrofert; žalobkyně je rovněž jednou z těchto společností. Ve svých rozhodnutích naznačil, že žadatelé

splnili věcná kritéria pro přiznání dotace, i přesto žádosti zamítl. Důvodem jejich zamítnutí byly závěry Evropské komise (dále jen „Komise“) vyslovené v závěrečné zprávě o auditu provedeném podle čl. 75 nařízení EU č. 1303/2013 (dále jen „audit“) a následném tzv. *follow-up letteru*. V rámci auditu byl totiž zkoumán soulad řídicích a kontrolních systémů České republiky s právním rámcem upraveným v tomto článku nařízení. Ze závěrů auditu žalovaný dovodil, že pro vyhovění žádostem není splněn základní předpoklad, a to možnost v konečném důsledku financovat dotace z Evropského fondu pro regionální rozvoj (tj. jejich proplacení z prostředků Evropské unie), a to dokud Ing. Andrej Babiš (osoba, která dle závěrů Komise fakticky ovládá koncern Agrofert) je veřejným funkcionářem (resp. jím byl v rozhodné době). S ohledem na tyto závěry tedy žalovaný shledal vyhovění žádostem jako rizikové. Případné vyplacení prostředků z dotací by totiž dle jeho názoru za daných okolností mohlo ohrozit státní rozpočet a fungování operačního programu, a proto v souladu s principem prevence a v rámci svého správního uvážení žádosti společností z koncernu Agrofert zamítl.

[2] Ve všech případech podaly jednotlivé společnosti proti rozhodnutím žalovaného žaloby k městskému soudu. V nich namítaly, že závěry auditu jsou pro rozhodování žalovaného nezávazné, a tudíž jako hlavní argument pro zamítnutí žádostí o dotaci nepoužitelné. V souvislosti s tím namítaly, že žalovaný měl otázku střetu zájmů Ing. Babiše sám vyhodnotit podle českého zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů. Závěry auditu jsou nadto věcně nesprávné a společnosti neměly možnost se proti nim bránit. Dále společnosti namítaly, že z žádného právního předpisu, výzvy k podávání žádostí ani z dotačních podmínek nevyplývá, že by dotace nemohla být poskytnuta výlučně z národních prostředků. Obava žalovaného z toho, že dotace nebude moci být proplacena z unijních prostředků, tedy nebyla odůvodněná a nadto ani sama o sobě nemohla být důvodem k zamítnutí žádostí.

[3] Různé senáty městského soudu se s žalobami vypořádaly různými způsoby. Některé z nich zrušily rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost, jiné pro nepřezkoumatelnost, další naopak žaloby zamítly. Nejednotnou rozhodovací činnost městského soudu sjednotil několika rozsudky vydanými v řízeních o kasační stížnosti proti jednotlivým rozsudkům městského soudu Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“, např. rozsudky ze dne 6. 9. 2023, č. j. 10 Afs 10/2023-78, ze dne 17. 4. 2024, č. j. 6 Afs 71/2023-87, či ze dne 25. 4. 2024, č. j. 4 Afs 71/2023-104). V těchto rozsudcích se NSS přiklonil k té rozhodovací linii městského soudu, která shledala žaloby nedůvodnými a zamítla je, tj. aprobovala postup žalovaného spočívající v zamítnutí žádostí o dotaci na základě uplatnění principu prevence v návaznosti na závěry auditu Komise, aniž by musel žalovaný sám hodnotit otázku střetu zájmů Ing. Babiše.

[4] V nyní projednávané věci rozhodoval městský soud již podruhé. Prvním rozsudkem ze dne 20. 12. 2022, č. j. 18 A 105/2021-173, rozhodnutí žalovaného zrušil z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti a věc mu vrátil k dalšímu řízení. NSS tento rozsudek ke kasační stížnosti žalovaného zrušil, neboť dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného je přezkoumatelné (rozsudek ze dne 19. 10. 2023, č. j. 4 Afs 11/2023-103). V pořadí druhý rozsudek vydal městský soud v době, kdy již existovala výše odkazovaná sjednocující judikatura NSS, z níž vyplývá, že rozhodnutí žalovaného nejsou nepřezkoumatelná ani

pokračování

nezákonná. Městský soud naznal, že nemá důvod odchýlit se od této judikatury, a proto z ní plně vyšel. V souladu s tím rovněž uvedl, že považoval za legitimní odchýlit se od právního názoru vysloveného ve svém předchozím rozsudku.

[5] V odůvodnění rozsudku uvedl, že rozhodnutí žalovaného není nepřezkoumatelné ani nezákonné. Poskytnutí dotace je dobrodíním státu, není na ni právní nárok, a žalovaný tak disponoval při posouzení žádosti správním uvážením. Neposkytnutí dotace žalovaný ospravedlnil dodržením principu prevence při ochraně veřejného zájmu na stabilitě státního rozpočtu, přičemž tento svůj závěr řádně zdůvodnil. Nepřekročil tedy meze správního uvážení. Městský soud v této souvislosti uvedl, že financování operačního programu je závislé na následném financování z unijních fondů a postoji unijních orgánů k proplacení dotace může být pro rozhodování o žádosti o dotaci určující. U projektů z daného operačního programu se nepočítá s jejich konečným spolufinancováním z národního rozpočtu. Povinnost dodržovat princip prevence žalovanému vyplývá z čl. 74 odst. 2 a čl. 122 odst. 2 nařízení EU č. 1303/2013 a podpůrně rovněž z § 26 odst. 1 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole (a příslušných ustanovení prováděcí vyhlášky), a § 45 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). Všechna tato ustanovení by byla dotčena, kdyby nebyla dotace proplacena z unijních prostředků, či pokud by České republice ze strany Komise hrozily opravy. Na věci nic nemění ani skutečnost, že závěry auditu a *follow-up letteru* nebyly konečné, neboť i tak znamenaly dostatečně silné riziko neproplacení dotace. Žalovaný tedy nemusel stran otázky střetu zájmů vyčkávat konečného rozhodnutí Komise. Ve správním řízení nebylo porušeno ani právo žalobkyně na spravedlivý proces. Městský soud je rovněž toho názoru, že ani vlastní vyřešení otázky střetu zájmů žalovaným by na posouzení věci nemohlo nic změnit, neboť důvodem odeprání dotace byla hrozba neproplacení dotace z fondů EU, nikoli střet zájmů samotný.

II. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného a další podání účastníků

[6] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Navrhla, aby NSS rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[7] V kasační stížnosti namítla, že žalovaný chyboval, když své zamítavé rozhodnutí opřel o princip prevence, neboť závazný metodický pokyn k provádění operačního programu výslovně počítal s financováním dotací výhradně z národního rozpočtu v rámci tzv. přezávazkování, a to v případě, že by celkový objem poskytnutých dotací přesáhl úroveň alokace operačního programu. Metodický pokyn k řízení programů v programovém období 2014-2020 počítal s přečerpáním v rozsahu 2 až 3 miliardy korun, což je částka, která měla jít na vrub státního rozpočtu. Závěr soudu, že dotační program nepočítal se spolufinancováním ze státního rozpočtu, tedy není správný a obava žalovaného, že poskytnutím dotace stěžovateli by byl ohrožen státní rozpočet, neměla oporu v metodice. Stěžovatelka je toho názoru, že není žádný rozdíl mezi tím, zda nebude dotace Komisí proplacena z důvodu přečerpání operačního programu, nebo kvůli postoji Komise k poskytnutí této konkrétní dotace v návaznosti na závěry auditu a *follow-up letter*. Žalovaný

nevysvětlil, proč v prvním případě není poskytnutí dotace ne hospodárné, zatímco v druhém ano. Tím se dopustil diskriminačního jednání. Stěžovatelka tyto argumenty staví do kontextu s rozsudky NSS vydanými ve skutkově obdobných věcech, které považuje pro projednávání případ za irelevantní, neboť jsou postaveny na myšlenkové konstrukci, jež s významem přezávazkování nepočítá.

[8] Stěžovatelka dále předložila argumentaci stran povahy závěrů auditu Komise podobnou té, kterou uplatnily i ostatní společnosti z koncernu Agrofert v řízeních ve skutkově obdobných věcech. Uvedla, že závěrečná zpráva o auditu Komise je pouze předběžným aktem, který nemá právní závaznost, což vyplývá mj. z judikatury Tribunálu, se kterou se městský soud nevypořádal. Jiné senáty městského soudu právě s ohledem na povahu závěrů auditu naznačily, že je třeba rozhodnutí žalovaného zrušit. V souvislosti s tím stěžovatelka namítla, že žalovaný měl otázku střetu zájmů Ing. Babiše vyhodnotit sám. Princip prevence vychází totiž z čl. 122 odst. 2 nařízení EU č. 1303/2013, z nějž vyplývá povinnost žalovaného předcházet nesrovnalostem. Podle čl. 2 odst. 36 téhož nařízení je nesrovnalostí porušení unijního nebo vnitrostátního předpisu. Proto měl žalovaný povinnost sám hodnotit, zda došlo k porušení vnitrostátního předpisu (zákona o střetu zájmů). Dle názoru stěžovatelky mu v tom nic nebránilo. V této souvislosti odkázala na judikaturu NSS týkající se zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), z níž vyplývá, že ani obsah protokolu o kontrole nezbavuje správní orgán povinnosti zjistit skutkový stav v souladu se zásadou materiální pravdy. Povinnost zabývat se věcně střetem zájmů ostatně vyplývá i z Operačního manuálu k operačnímu programu, resp. z auditu Ministerstva financí k operačnímu programu č. j. MF-9140/2021/5207-13 z března 2021.

[9] V důsledku výše namítaných vad rozhodnutí žalovaného (aprobovaného městským soudem) bylo dle názoru stěžovatelky zasaženo její právo na spravedlivý proces. Žalovaný toto právo nerespektoval i proto, že upřednostnil veřejný zájem na ochraně státního rozpočtu (aniž by k tomu existovaly závažné důvody a aniž by tento veřejný zájem řádně identifikoval) před veřejným zájmem sledovaným dotačním programem, tuto preferenci však nevysvětlil. Městský soud rovněž opomenul některé důkazní návrhy stěžovatelky.

[10] Žalovaný se ve svém vyjádření ztotožnil se závěry městského soudu. Možnost přezávazkování lze využít pouze v případě, pokud by mohl být projekt proplacen Komisí. Jeho účelem totiž není zajistit financování projektů, které nelze z unijních fondů podpořit. Projekt stěžovatelky byl pro spolufinancování z unijních prostředků nezpůsobilý, a nesplňoval tak základní podmínku poskytnutí dotace. Přezávazkování slouží k vyplacení dotací, na které by se z unijních fondů v důsledku vyčerpání prostředků alokovaných v operačním programu nedostalo, a zároveň k tomu, aby byla vyčerpána veškerá alokovaná podpora, zejména s ohledem na možné krácení dotací nebo odstoupení některých příjemců dotací od smlouvy. Kdyby žalovaný stěžovatelce dotaci přiznal a následně Komisi požádal o její proplacení, riskoval by, že by svým postupem založil nesrovnalost, jejímž možným následkem by bylo uložení opravy. Zároveň by to bylo diskriminační vůči žadatelům, kteří podmínku spolufinancování splnili. Žalovaný dodal, že argumentaci opírající se o institut přezávazkování stěžovatelka nevznesla v řízení před městským soudem, ačkoliv metodický pokyn, od nějž ji odvíjí, byl zveřejněn na webových stránkách Ministerstva financí dne 24. 8. 2018. Jedná se proto o námitku opožděnou. Nezákonost rozsudku nemůže

pokračování

spočívat v tom, že městský soud nepřezkoumal rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů či námitek, které nejsou v žalobě obsaženy.

[11] Žalovaný dále uvedl, že závěry auditu pro něj byly z hlediska posouzení žádosti relevantní skutečností, a to bez ohledu na jejich právní nezávažnost. Jejich součástí byly pokyny pro žalovaného, aby přijal opatření k zajištění účinného fungování systémů řízení a kontroly. Pokud by tomuto požadavku nedostál, vystavil by se riziku uložení finančních oprav, resp. zrušení unijního příspěvku s potenciálním dopadem na celý operační program. Žalovaný zrekapituloval právní předpisy, z nichž mu při posuzování žádostí o dotaci vyplývá povinnost respektovat princip prevence. Dále odkázal na judikaturní závěry NSS ve skutkově obdobných věcech, z nichž plyne, že zamítnutí žádosti o dotaci na základě principu prevence je legitimním postupem. Na posouzení žádosti by nic nezměnilo ani vlastní hodnocení střetu zájmů Ing. Babiše, protože i kdyby žalovaný dospěl k jinému závěru než Komise, její názor by tím nezměnil a proplacení dotace z unijních prostředků by bylo i nadále ohroženo. Příklad závěrů auditu Komise k protokolu o kontrole podle kontrolního řádu má žalovaný za nepřiléhavý, neboť svojí povahou se jedná o rozdílné dokumenty. V případě auditu je navíc kontrolovaným subjektem Česká republika, nikoli stěžovatelka. Proto je logické, že se proti závěrům auditu stěžovatelka nemohla ani přímo bránit (například námitkami).

[12] Žalovaný je toho názoru, že námitka vycházející ze zprávy auditního orgánu Ministerstva financí byla uplatněna opožděně, tj. až v kasační stížnosti, a opírá se o výstupy Ministerstva financí, které ke dni vydání rozhodnutí žalovaného neexistovaly, takže k nim nelze s ohledem na § 75 odst. 1 s. ř. s. přihlídnout. Zpráva auditního orgánu nemá povahu právního předpisu a správním soudům nenáleží posuzovat soulad postupu žalovaného s materiály tohoto typu (doporučení auditního orgánu).

[13] Žalovaný podotkl, že v předcházejícím řízení nebylo porušeno ani právo stěžovatelky na spravedlivý proces. Odkázal přitom zejména na usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 6. 2024, sp. zn. III. ÚS 1389/24, vydané ve věci ústavní stížnosti jednoho ze subjektů z koncernu Agrofert, v němž Ústavní soud rozhodoval ve skutkově i právně obdobném případě a ústavní stížnost odmítl jako zjevně neopodstatněnou. Namítá-li stěžovatelka, že žalovaný upřednostnil jeden veřejný zájem (ochranu veřejných financí) před jiným (rozvojem ekonomiky pomocí dotací), aniž by provedl test proporcionality, opomíjí, že projekt stěžovatelky nesplňoval podmínky operačního programu. Žalovaný by poskytnutím dotace naopak nepřiměřeným způsobem upřednostnil veřejné zájmy spojené s poskytováním dotací na úkor veřejného zájmu na ochraně státního rozpočtu.

[14] Stěžovatelka v replice uvedla, že nemůže obstát poukaz žalovaného na judikaturu NSS ve skutkově obdobných věcech, neboť NSS nevzal v úvahu možnost přezávazkování, v jehož kontextu je třeba věc hodnotit. NSS totiž vycházel z nepravdivého tvrzení žalovaného, že operační program nepočítá s hrazením dotací výhradně ze státního rozpočtu, přičemž žalovaný zcela zamlčel možnost přezávazkování. Stěžovatelka v žalobě zpochybnila tvrzení žalovaného, že operační program nepředpokládá financování dotačních projektů výlučně ze státního rozpočtu, a poukázala na to, že takovému postupu z pohledu Komise nic nebrání. Koncentrace zavedená v § 71 odst. 2 s. ř. s. se týká jen rozšiřování žaloby o nové

žalobní body, na navrhování důkazů nedopadá. Městský soud vyšel z kapitoly 6.2 metodického pokynu, aniž si všiml jeho kapitoly 3.3 týkající se tzv. přezávazkování. Toto pochybení městského soudu nemůže jít stěžovatelce k tíži, k čemuž odkázala na § 77 s. ř. s. Stěžovatelka tedy nesouhlasí, že vznesla opožděnou námitku v rozporu s § 71 odst. 2 s. ř. s. a opožděně uplatnila důkazní návrhy. Stěžovatelka dále zopakovala, že žalovaný se měl sám vypořádat s otázkou střetu zájmů Ing. Babiše, neboť závěry Komise vyjádřené v závěrečné zprávě o auditu nejsou závazné ani konečné, přičemž Komise nemá pravomoc vykládat vnitrostátní pravidla upravující střet zájmů. Zpráva auditního orgánu Ministerstva financí není právním ani jiným předpisem, jímž se měl žalovaný v době svého rozhodování řídit. Zabývá se nicméně obdobím, kdy žalovaný rozhodoval o žádosti stěžovatelky, a dokládá, že žádosti o dotace společností z koncernu Agrofert neměly být zamítnuty pouze s odkazem na neexistenci zdroje financování. Tato listina je důkazem k žalobnímu bodu uplatněnému již v žalobě, a proto není opožděná.

[15] Žalovaný v duplice setrval na svém procesním stanovisku. Nesouhlasí s tím, že by měl městský soud z úřední povinnosti posuzovat zákonnost přezkoumávaného rozhodnutí s ohledem na institut přezávazkování. Takový žalobní bod stěžovatelka neuplatnila. Městský soud citoval metodický pokyn, protože na něj odkázal žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí a ve vyjádření k žalobě. Dále žalovaný konkretizoval, proč nebylo možné použít přezávazkování v posuzovaném případě, a stručně zopakoval svoji argumentaci k dalším kasačním námitkám.

[16] Stěžovatelka v triplice nadále prosazuje tezi, že žalovaný měl zohlednit institut přezávazkování, a předkládá další argumenty na její podporu. Domnívá se, že její námitka není opožděná, neboť metodický pokyn a v něm zakotvená možnost přezávazkování je toliko důkazem o možnostech financování dotací, přičemž na důkazy se koncentrace podle § 71 odst. 2 s. ř. s. nevztahuje. Městský soud rozhodoval na základě podkladů obsažených ve spise, a to včetně metodického pokynu, a dá se tedy předpokládat, že byl s možností přezávazkování obeznámen. Z toho vyplývá, že městský soud se měl s obsahem metodického pokynu seznámit a žalobní argumentaci posoudit i v kontextu možnosti přezávazkování.

[17] Žalovaný v kvadruplice nesouhlasně reagoval na argumenty stěžovatelky o opomenutí institutu přezávazkování z jeho strany.

III. Posouzení kasační stížnosti

[18] NSS nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátkou. Poté NSS zkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[19] Zároveň NSS shledal, že v projednávané věci se neuplatní § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., podle nějž v případě, kdy kasační stížnost směřuje proti rozsudku, jímž krajský (městský)

pokračování

soud rozhodl poté, co byl jeho původní rozsudek zrušen NSS, lze přípustně namítat pouze nesprávný postup soudu spočívající v nerespektování závazného právního názoru NSS. Prvním rozsudkem totiž městský soud rušil rozhodnutí žalovaného pro nepřezkoumatelnost, NSS se tak v řízení o kasační stížnosti proti tomuto rozsudku zabýval pouze přezkoumatelností správního rozhodnutí (rozsudek č. j. 4 Afs 11/2023-103). To, zda žalovaný postupoval správně po věcné stránce, NSS nehodnotil a v tomto směru městský soud nijak nezavázal. Ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. brání opětovnému projednání otázek, které již závazně vyřešil NSS (viz rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2023, č. j. 3 As 402/2021-44). Jelikož je v projednávané věci spornou otázkou zákonnosti rozhodnutí žalovaného, není kasační stížnost (příp. jednotlivé kasační námitky) stěžovatelky nepřípustná ve smyslu § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. NSS nadto podotýká, že napadený rozsudek není ani nezákonný z důvodu, že se městský soud neřídil závazným právním názorem vysloveným NSS ve zrušujícím rozsudku.

[20] Kasační stížnost není důvodná.

[21] NSS již rozhodoval ve skutkově i právně obdobných případech a dospěl ke sjednocujícímu závěru, že rozhodnutí žalovaného po věcné stránce ob stojí. Stěžovatelka je však toho názoru, že na nynější věc není tato judikatura zcela použitelná, neboť NSS nevzal v potaz možnost přezávazkování operačního programu, tj. vyplacení dotace výhradně z národních prostředků v případě, pokud nebude proplacena na žádost národních orgánů Komisi z důvodu vyčerpání částky alokované v operačním programu. Dle názoru stěžovatelky tuto skutečnost žalovaný v předchozích řízeních zamlčel, aspekt přezávazkování však význam ostatních kasačních námitek zásadně mění.

[22] NSS však konstatuje, že tato stěžejní kasační námitka není ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. přípustná, neboť byla poprvé uplatněna až v řízení o kasační stížnosti. Problematika přezávazkování nebyla předmětem žádného ze žalobních bodů ani navazující argumentace vznesené v řízení před městským soudem. Polemika vedená mezi účastníky, zda se jedná o opožděný žalobní bod a opožděně uplatněné důkazní návrhy, tedy zda jejich zohlednění brání § 71 odst. 2 s. ř. s., není namístě. Podstatné totiž je, že stěžovatelka argumentaci předestřenou v kasační stížnosti a s ní spojené důkazní návrhy v řízení před městským soudem neuplatnila vůbec. Podle konstantní judikatury „*ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. in fine brání tomu, aby stěžovatel v kasační stížnosti uplatňoval jiné právní důvody, než které uplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno, ač tak učinit mohl; takové námitky jsou nepřípustné*“ (rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004-49). Připuštění uplatnění skutkových a právních novot v řízení před NSS by fakticky vedlo k popření kasačního principu, na němž je řízení o kasační stížnosti vystavěno (viz např. rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2012, č. j. 4 Azs 1/2011-89).

[23] Z rozhodnutí žalovaného srozumitelně a zřetelně vyplývá, že důvodem zamítnutí žádosti je riziko, že Komise neproplatí dotaci České republice, takže by náklady na ni ve výsledku zatížily státní rozpočet, s čímž ovšem operační program nepočítá (žalovaný výslovně odkázal na kapitolu 6.2.1 metodického pokynu a další dokumenty týkající se operačního programu). Stěžovatelka nemohla být na pochybách, jakému závěru žalovaného je třeba v žalobě oponovat, pokud chce v soudním řízení uspět, a z kterých podkladů

(konkrétní jejich části) je tento závěr dovozován. Jestliže měla stěžovatelka v úmyslu podpořit svůj argument možnosti spolufinancování dotací z národních prostředků (státního rozpočtu) právě existencí institutu přezávazkování, mohla tak učinit v řízení před městským soudem, a to zejména s ohledem na význam, který této námitce sama přisuzuje. Stěžovatelka neuvedla žádný důvod, který by jí objektivně bránil v uplatnění této argumentace v řízení před městským soudem, ostatně sama odkazuje na dokumenty (zejména veřejně přístupný metodický pokyn) pocházející z doby před vydáním rozhodnutí žalovaného. Z nedávné doby jsou pouze konkrétní statistické údaje týkající se fakticity čerpání operačního programu a konkrétní míry přezávazkování, které ovšem tuto argumentaci toliko dokreslují, nejsou stěžejní pro předestření jejího právního základu, jenž vychází z metodického pokynu.

[24] Žalovanému nelze vytýkat, že v řízení před městským soudem možnost přezávazkování sám nezmínil, neboť je to žalobkyně, kdo vymezuje předmět soudního řízení správního, a soud následně žalobu projednává právě v rozsahu žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Městský soud přitom nebyl povinen (ani oprávněn) přihlídnout k této otázce bez námítky. Ověřil, že závěr, na němž je založeno rozhodnutí žalovaného, má oporu v kapitole 6.2.1 metodického pokynu. Z toho však nelze dovozovat, že měl bez odpovídající konkrétní námítky stěžovatelky prověřovat jeho správnost ze všech možných hledisek. Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je ovládáno dispoziční zásadou, která znamená, že je na žalobci, aby předestřel konkrétní skutkové či právní důvody nezákonnosti rozhodnutí a označil důkazy na podporu svých tvrzení. Od žalobce, který vymezuje hranice soudního přezkumu, se tedy oprávněně žádá procesní zodpovědnost. Naopak není úkolem soudu, aby tuto činnost žalobce suploval a místo něj vyhledával možné důvody nezákonnosti nebo okolnosti, které jeho argumentaci podporují, neboť v důsledku toho by přestal být nezávislým rozhodcem sporu (viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS). Městský soud tedy nebyl povinen vypořádat se s uplatněnými žalobními body v kontextu možnosti přezávazkování, jeho rozsudek nelze v tomto ohledu považovat za nepřezkoumatelný. Právě (zcela opodstatněná) absence vypořádání určité otázky městským soudem je důvodem nepřipustnosti námítky uplatněné poprvé v kasační stížnosti, neboť rozsudek městského soudu neobsahuje důvody, které by mohl NSS přezkoumat, přičemž se nejedná o rozsudek nepřezkoumatelný. Právo soudu zopakovat již provedené důkazy nebo provést důkazy nové plynoucí z § 77 odst. 2 s. ř. s. a zmíněné stěžovatelkou na těchto závěrech nic nemění, neboť k dokazování soud přistoupí v závislosti na procesní aktivitě účastníků. NSS neprovedl důkazy, které stěžovatelka v kasační stížnosti označila na podporu tohoto okruhu námitek, neboť provádět dokazování k nepřipustné kasační námitce by bylo neúčelné.

[25] Jelikož problematika přezávazkování dotace, která tvoří *gros* kasační argumentace stěžovatelky, nemůže s ohledem na nepřipustnost námítky na posouzení věci nic změnit, lze plně odkázat na judikaturu NSS ve skutkově obdobných věcech (např. rozsudky ze dne 17. 4. 2024, č. j. 6 Afs 71/2023-87, ze dne 18. 4. 2024, č. j. 7 Afs 95/2023-83 a č. j. 7 Afs 96/2023-90, ze dne 25. 4. 2024, č. j. 4 Afs 71/2023-104, ze dne 24. 5. 2024, č. j. 8 Afs 42/2023-104, ze dne 28. 5. 2024, č. j. 2 Afs 161/2023-79, a ze dne 11. 4. 2025, č. j. 9 Afs 165/2024-78). NSS nevidí v projednávané věci důvod se od ní odchýlit. Městský soud se jí důsledně řídil, dospěl ke správným závěrům, které přiléhavě a dostatečně podrobně

pokračování

odůvodnil. NSS se s nimi v plném rozsahu ztotožňuje. Smyslem přezkumu rozsudku městského soudu v řízení o kasační stížnosti není jinými slovy opakovat, co dostatečně a správně vysvětlil již městský soud.

[26] S odkazem na výše uvedenou jednotnou judikaturu NSS je tedy možné shrnout, že na poskytnutí dotace neexistuje právní nárok, je dobrodiním státu a žalovaný při posuzování dotačních žádostí disponuje správním uvážením, v jehož rámci je omezen zákazem svévole (viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 9. 2015, č. j. 9 Ads 83/2014-46, č. 3324/2016 Sb. NSS). Žalovaný odůvodnil zamítnutí žádosti aplikací principu prevence za účelem ochrany stability státního rozpočtu, jehož dodržování mu ukládají vnitrostátní [§ 26 zákona o finanční kontrole, § 13 odst. 2 písm. b) bod 2, písm. c) a odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon o finanční kontrole, a § 45 odst. 2 rozpočtových pravidel] i evropské předpisy (čl. 74 odst. 2 a čl. 122 odst. 2 nařízení EU č. 1303/2013). Pro zamítnutí žádosti tedy zvolil přiměřené a legitimní kritérium, které nelze označit za svévolné. Příčina rizika pro státní rozpočet (tj. závěry auditu Komise a *follow-up letter*), její vážnost a relevance byla žalovaným rovněž přezkoumatelně a správně vyhodnocena, a to i s ohledem na možné konkrétní následky poskytnutí dotace (hrozba uložení povinnosti Komisi provést opravy, ohrožení operačního programu jako celku, poskytnutí dotace přímo ze státního rozpočtu, s čímž dotační program nepočítá) a s ohledem na fakt, že nic nenasvědčovalo tomu, že by Komise hodlala své závěry vyjádřené v závěrečné zprávě o auditu a *follow-up letteru* přehodnotit. V této souvislosti rovněž není rozhodné, že závěry obsažené v těchto dokumentech Komise nejsou konečné ani právně závazné, neboť tak jako tak představovaly jasně identifikované riziko pro státní rozpočet, a nebylo tedy ani nutné vyčkávat konečného rozhodnutí Komise (viz body 36 a 37 rozsudku č. j. 6 Afs 71/2023-87 nebo bod 36 rozsudku č. j. 4 Afs 71/2023-104). NSS neprovedl důkaz usnesením Tribunálu a vyjádřeními Komise učiněnými v řízení před ním, neboť o právní povaze závěrů auditu není sporu. Žalovaný tudíž svým rozhodnutím nepřekročil ani nezneužil správní uvážení, své rozhodnutí nezatížil vadou nepřezkoumatelnosti. Městský soud nepochybil, když jeho postup v souladu s dřívější judikaturou NSS vydanou ve skutkově a právně obdobných věcech aproboval.

[27] Možnost odejmout v určitých případech již přiznanou dotaci podle § 15 rozpočtových pravidel neznamená, že by měl žalovaný rezignovat na uplatňování principu prevence již při rozhodování o poskytnutí dotace; ostatně shora citované právní předpisy mu tuto povinnost ukládají. Odnětí dotace představuje závažnější zásah do poměrů příjemce dotace než její nepřiznání, neboť mnohdy může být projekt již uskutečněn a náklady na něj vynaloženy, přičemž rentabilita nákladů, nejsou-li kryty dotací, může být zásadně odlišná. I kdyby byly v konkrétním případě ve výsledku splněny podmínky pro odnětí dotace, neznamená to, že prostředky vyplacené jejímu příjemci ze státního rozpočtu do něj budou skutečně navraceny. Pokud by např. příjemce dotace zanikl bez právního nástupce nebo byl insolventní, byla by újma způsobená státnímu rozpočtu zpravidla nevratná. Uplatnění principu prevence při rozhodování o poskytnutí dotace těmito rizikům předchází.

[28] Nelze rovněž říci, že by byl postup žalovaného vůči stěžovateli diskriminační. Žalovaný výslovně uvedl, že by za obdobných okolností zamítl žádost jakéhokoliv žadatele. Naopak přiznání dotace v rozporu s dotačními podmínkami by bylo diskriminační vůči těm

žadatelům, kteří podmínku spočívající v možnosti proplacení dotace z unijních prostředků splňují (viz bod 38 rozsudku NSS č. j. 4 Afs 71/2023-104).

[29] Jelikož důvodem pro zamítnutí žádosti nebyl střet zájmů Ing. Babiše samotný, ale uplatnění principu prevence, neměl žalovaný povinnost se jím sám věcně zabývat. I kdyby tak učinil, neeliminovat by riziko neproplacení dotace Komisí, které vedlo k aktivaci principu prevence jako ústředního důvodu zamítnutí žádosti. Posouzení střetu zájmů žalovaným by tedy bylo za současné aplikace principu prevence nadbytečné. Vzhledem k důvodu, pro nějž byla žádost zamítnuta, nebyl žalovaný povinen prokazovat ani to, že by poskytnutím dotace skutečně nastala nesrovnalost ve smyslu čl. 122 odst. 2 nařízení č. 1303/2013 (viz bod 45 rozsudku NSS č. j. 6 Afs 71/2023-87).

[30] V souvislosti s otázkou věcného posouzení střetu zájmů Ing. Babiše není přiléhavý ani příměr závěru auditu Komise k protokolu o kontrole podle kontrolního řádu. Výstupem auditu byl prozatím nezávazný závěr Komise o střetu zájmů Ing. Babiše, který u žalovaného vyvolal důvodné obavy, že Komise následně dotace poskytnuté společností z koncernu Agrofert odmítne proplatit. Závěry auditu tedy vedly k aplikaci principu prevence žalovaným. Kontrola podle kontrolního řádu slouží přímo k ověření, zda kontrolovaný subjekt dodržuje jemu adresované veřejnoprávní povinnosti (§ 2 kontrolního řádu), přičemž jejím výstupem je protokol o kontrole odrážející zjištěný skutkový stav, který může být důležitým podkladem v následujícím přestupkovém nebo jiném správním řízení (viz zejm. § 81 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich). Je sice pravdou, že závěry obsažené v protokolu o kontrole mohou být ve správním řízení zpochybněny jinými důkazními prostředky, to se však děje v rámci posuzování skutkového stavu. V nynější věci žalovaný skutkový stav ohledně střetu zájmů Ing. Babiše vůbec neposuzoval, resp. nebyl pro jeho rozhodnutí relevantní. Povinnost zjišťovat skutkový stav v duchu zásady materiální pravdy by měl, jak správně uvedl městský soud, jedinež v případě prokazování porušení právních předpisů stěžovatelkou, které by mělo za následek odnětí dotace, krácení dotace či odvod za porušení rozpočtové kázně. Konečně je třeba podotknout, že audit nesloužil ke kontrole dodržování povinností stěžovatelkou, ale k ověření funkčnosti kontrolních systémů České republiky, od čehož se ostatně odvíjí i povaha potenciálních a nařízením předpokládaných kvazisankcí, které stíhají nikoli příjemce dotace, ale právě žalovaného. Proto je logické, že stěžovatelka nedisponovala procesními prostředky, kterými by mohla přímo proti auditu Komise či jeho závěrům brojit.

[31] Stěžovatelka dále argumentovala tím, že povinnost posoudit věcně střet zájmů žalovanému vyplývá i ze zprávy auditního orgánu Ministerstva financí a manuálu k operačnímu programu, na který zpráva navazuje. I tato námitka však byla vznesena až v kasační stížnosti, přičemž stěžovatelce nic nebránilo, aby ji uplatnila již v řízení před městským soudem. Jedná se proto o námitku nepřípustnou ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. NSS z tohoto důvodu neprovedl důkazy navržené stěžovatelkou na podporu této argumentace.

[32] Z uvedených důvodů lze tedy rovněž učinit závěr, že postupem žalovaného nebylo narušeno stěžovatelčino právo na spravedlivý proces. Stěžovatelce bylo v řízení o žádosti umožněno se k závěrům auditu Komise vyjádřit. Rozhodnutí žalovaného nebylo a ani

pokračování

nemuselo být postaveno na vlastním posouzení střetu zájmů, a proto nebylo porušením práva na spravedlivý proces ani to, že otázku střetu zájmů žalovaný sám věcně neposoudil. Tento postup žalovaného nadto již aproboval NSS (viz bod 41 rozsudku č. j. 6 Afs 71/2023-87) a následně i Ústavní soud (viz např. body 9 a 10 usnesení ze dne 18. 6. 2024, sp. zn. III. ÚS 1389/24). K výtce, že žalovaný neověřil, zda skutkový stav, z něhož Komise v auditu vycházela, se shoduje se skutkovým stavem v dané věci, lze odkázat na odůvodnění rozhodnutí žalovaného. Ten poukázal na dvě kritéria plynoucí ze závěrů auditu (podání žádosti o dotaci po 1. 9. 2017 a postavení Ing. Babiše jakožto veřejného funkcionáře), při jejichž kumulativním splnění nebude Komise proplácet České republice požadované prostředky. Obě kritéria byla v době podání žádosti i rozhodování žalovaného o ní splněna. Stěžovatelka přitom svoji argumentaci založila výlučně na tom, že závěry Komise jsou věcně nesprávné, naopak neuvedla, že by se jakkoliv změnily skutkové okolnosti týkající se ovládání koncernu Agrofert a jeho společností nebo právní úprava.

[33] Právo stěžovatelky na spravedlivý proces nebylo porušeno ani tím, že žalovaný upřednostnil veřejný zájem na ochraně státního rozpočtu před zájmy prosazovanými pomocí operačního programu. Stěžovatelka se patrně domnívá, že pokud by její projekt, na který požadovala dotaci, sledoval naplnění zájmů, k jejichž podpoře byl operační program schválen a které považuje za veřejné zájmy, znamenalo by to, že by veřejný zájem na ochraně státního rozpočtu mohl (či dokonce měl) ustoupit. Stěžovatelka nicméně pomíjí základní východisko operačního programu, kterým je podpořit určité specifické zájmy (posílení konkurenceschopnosti průmyslu, snížení jeho energetické náročnosti apod.), ovšem pouze v omezeném rozsahu, tj. v jasně stanovených mezích respektujících ochranu státního rozpočtu a veřejných prostředků obecně. Posledně uvedený veřejný zájem je v tomto konkrétním případě zájmem vůdčím, neboť jde o podporu dílčích zájmů (mnohdy soukromého charakteru) z veřejných prostředků prostřednictvím dotací (bezúplatných transferů veřejných prostředků soukromým subjektům). Rozhodnutí žalovaného o nepřiznání dotací společností z koncernu Agrofert nemá za následek, že by tyto dílčí zájmy sledované operačním programem nebyly dostatečně podpořeny, neboť dotace byly poskytnuty na projekty jiných žadatelů splňující stanovená kvalitativní kritéria.

[34] Konečně nebylo právo na spravedlivý proces porušeno ani tím, že městský soud neprovedl stěžovatelkou navrhované důkazy. Stěžovatelka pomíjí, že při jednání prohlásila, že na provedení důkazů netrvá. V souladu s tím pak městský soud odůvodnil jejich neprovedení v bodě 23 rozsudku, proti čemuž stěžovatelka v kasační stížnosti žádnou konkrétní argumentaci nepředložila.

[35] Zároveň není rozsudku městského soudu na závadu, že rozhodl jinak než jiné jeho senáty ve skutkově a právně obdobných věcech. Závěry obsaženými v těchto rozsudcích nebyl v nynější věci městský soud vázán. Městský soud vyčkal výsledku řízení před NSS v ostatních skutkově a právně obdobných věcech a řídil se sjednocujícím výkladem NSS. Nutno dodat, že stěžovatelkou odkazované rozsudky jiných senátů městského soudu v řízení před NSS neobstály.

[36] NSS na okraj podotýká, že není pravdou, že by žalovaný postupně uplatňoval či argumentoval různými důvody pro zamítnutí žádosti o dotaci. Závěry auditu Komise

totiž přímo navazují na skutečnost, že Ing. Babiš byl v době posuzování žádosti stěžovatelky veřejným funkcionářem, a vyvolaly hrozbu, že dotace nebude proplacena z unijních prostředků. To učinilo projekt stěžovatelky s ohledem na podmínky dotačního programu a princip prevence nevyhovujícím. Nejedná se tedy o čtyři separátní důvody, jak se snaží dovodit stěžovatelka.

IV. Závěr a náklady řízení

[37] NSS neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. zamítl.

[38] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl NSS podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka v řízení nebyla úspěšná, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává, neboť podle rozsudku NSS ze dne 26. 4. 2007, č. j. 6 As 40/2006-87, č. 1260/2007 Sb. NSS, „(...) v případě, že v soudním řízení správním vystupuje jako účastník orgán veřejné správy v oboru své působnosti, není v zásadě důvodně vynaloženým nákladem, pokud se v takovém řízení nechá zastoupit. (...) Stejně tak Vrchní soud v Praze konstatoval, že povinnost správního úřadu jím vydané rozhodnutí hájit na soudě proti správní žalobě představuje samozřejmou součást povinnosti plynoucí z běžné správní agendy. Nelze proto spravedlivě žádat na žalobci, aby hradil náklady vzniklé tím, že správní úřad udělil k zastupování plnou moc advokátovi (srov. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 1. 1998, č. j. 6 A 90/96-23)“.

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

V Brně dne 23. dubna 2025

Tomáš Kocourek
předseda senátu