



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Tomáše Herce a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobkyně: **ZEAS Puclice a.s.**, se sídlem Puclice 99, zastoupená JUDr. Sylvií Sobolovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Jungmannova 745/24, Praha 1, proti žalovanému: **Státní zemědělský intervenční fond**, se sídlem Ve Smečkách 801/33, Praha 1, zastoupený JUDr. Jaromírem Císařem, Ph.D., advokátem se sídlem Hvězdova 1716/2, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 7. 2024, č. j. 6 A 24/2023-133,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 7. 2024, č. j. 6 A 24/2023-133, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Věc se týká rozhodování Státního zemědělského intervenčního fondu o žádosti obchodní společnosti o dotaci z Programu rozvoje venkova ve smyslu § 2c zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů. Jde o to, zda tento státní fond nevybočil z mezí správního uvážení, jestliže ukončil administraci žádosti (zamítl žádost) z důvodu právního názoru Komise týkajícího se podmínek pro poskytnutí dotace stanovených zákonem a unijními právními předpisy a s tím související hrozby neproplacení dotace z fondů Evropské unie. Komise totiž shledala ve věci žádosti jiné obchodní společnosti ze stejného koncernu, že poskytnutí dotace brání § 4c zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož nelze dotaci podle právního předpisu upravujícího rozpočtová pravidla poskytnout obchodní společnosti, v níž osoba ovládaná členem vlády vlastní podíl představující alespoň 25 % účasti společníka. Nejvyšší správní soud (dále též NSS) vyšel ve svém posouzení z právního názoru vysloveného v jeho rozsudcích ze dne 14. 1. 2025, č. j. 1 Afs 172/2024-59, a ze dne 15. 1. 2025, č. j. 10 Afs 157/2024-62, č. 4665/2025 Sb. NSS.

[2] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) je právnickou osobou zřízenou zákonem č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském a intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském a intervenčním fondu), ve znění pozdějších předpisů. Jde o správní úřad, do jehož působnosti podle § 1 odst. 2 písm. l) tohoto zákona patří provádění Programu rozvoje venkova podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího podpory pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (dále jen „EZFRV“). Současně je stěžovatel akreditovanou platební agenturou ve smyslu čl. 7 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013 ze dne 17. 12. 2013 o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) 2799/88, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 485/2008 (dále jen „nařízení č. 1306/2013“), která je podle čl. 5 tohoto nařízení pověřena řízením a kontrolou výdajů z EZFRV.

[3] Přímo použitelným předpisem Evropské unie, podle něhož postupuje stěžovatel při provádění Programu rozvoje venkova, je nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. 12. 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (dále jen „nařízení č. 1303/2013“). Dále je jím nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1305/2013 ze dne 17. 12. 2013 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1698/2005.

[4] Podmínky pro opatření nenárokového charakteru k provádění Programu rozvoje venkova stanoví podrobněji Ministerstvo zemědělství v pravidlech podle § 2c odst. 6 zákona o zemědělství. Tato pravidla zahrnují předmět a účel podpory, cíl podpory, vymezení příjemců podpory, oblasti podpory, podrobnosti a formu jejího poskytování a způsob jejího užití, vymezení výše a formy podpory pro jeden projekt a způsob hodnocení a výběru žádostí.

[5] Dne 12. 7. 2021 byla stěžovateli doručena žádost žalobkyně o dotaci z Programu rozvoje venkova na období 2014-2020 na operaci 4.1.1 – Investice do zemědělských podniků, která se týkala projektu s názvem „*Investice do chovu dojníc*“ (dále jen „projekt“). Tato žádost byla zaregistrována pod reg. č. 21/012/0411h/232/002548 a řídila se Pravidly, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotace na projekty Programu rozvoje venkova na období 2014-2020 pro 12. kolo příjmu žádostí, č. j. 11907/2021-MZE-14112 (dále jen „Pravidla“). Žádost se týkala dotace, na kterou žadatel podle § 11 odst. 5 zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu, ve znění účinném do 31. 12. 2022 [nyní § 11 odst. 4 tohoto zákona], neměl právní nárok. Požadovaná dotace se poskytuje v poměru stanoveném v Pravidlech zčásti ze státního rozpočtu a zčásti z EZFRV.

[6] Stěžovatel, který o žádosti žalobkyně rozhodoval podle § 11 odst. 1 zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu, vydal dne 27. 1. 2023 oznámení č. j. SZIF/2023/01077637, o ukončení administrace žádosti žalobkyně, čímž fakticky zamítl tuto žádost. Poskytnutím dotace na základě žádosti žalobkyně by podle jeho názoru vznikl

pokračování

střet zájmů ve smyslu § 4c zákona o střetu zájmů a dotace by byla poskytnuta v přímém rozporu s čl. 6 nařízení č. 1303/2013 a kapitolou 4 písm. k) obecné části A Pravidel. Orgány Evropské unie by takto poskytnuté finanční prostředky považovaly za neoprávněné, protože by byly vyloučeny z financování z EZFRV a stěžovatel by byl podle § 11a odst. 1 zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu a nařízení č. 1306/2013 povinen ke zpětnému vymožení neoprávněně poskytnuté dotace.

[7] Východiskem úvah stěžovatele byly závěry šetření Komise č. UMB/2019/003/CZ týkající se Programu rozvoje venkova na období 2014-2020, které bylo zaměřeno na řídicí a kontrolní mechanismy týkající se vyloučení střetu zájmů při poskytování dotací (dále jen „audit“). Komise zahájila šetření v lednu 2019 v návaznosti na politické působení Ing. Andreje Babiše. Ten byl od 29. 1. 2014 do 24. 5. 2017 místopředsedou vlády a ministrem financí a od 6. 12. 2017 do 17. 12. 2021 předsedou vlády, tedy veřejným funkcionářem podle § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů, na něhož se po novele provedené zákonem č. 14/2017 Sb. vztahuje zákaz poskytování dotací podle § 4c tohoto zákona. Audit se zabýval žádostmi o dotaci několika dceřiných společností společnosti AGROFERT, které s ní tvoří koncern (dále jen „koncern AGROFERT“).

[8] Komise zjistila, že jediným společníkem žalobkyně je obchodní společnost AGROFERT, a.s. (dále jen „společnost AGROFERT“). Do 7. 2. 2014 byl jediným akcionářem společnosti AGROFERT Ing. Andrej Babiš, který byl současně předsedou představenstva. Právě on vložil dne 3. 2. 2017 všech 628 kmenových akcií, s nimiž je spojen 100% podíl na hlasovacích právech a základním kapitálu této společnosti, do svěřenských fondů AB private trust I, svěřenský fond (565 akcií) a AB private trust II, svěřenský fond (63 akcií). Vložení kmenových akcií společnosti AGROFERT do svěřenských fondů podle Komise ale nemělo vliv na to, že Ing. Andrej Babiš byl i poté skutečným majitelem společnosti AGROFERT. Sám tyto svěřenské fondy zcela ovládal a měl přímý hospodářský zájem na úspěchu koncernu AGROFERT. Byl proto ohrožen nestranný a objektivní výkon jeho funkcí, neboť byl zapojen do rozhodnutí, která měla na tento koncern dopad.

[9] Dne 23. 2. 2021 vydala Komise formální sdělení, č. j. UMB/2019/003/CZ/RCOL (dále jen „formální sdělení“). Učinila tak podle čl. 34 odst. 3 třetího pododstavce a čl. 40 odst. 1 prováděcího nařízení Komise (EU) č. 908/2014 ze dne 6. 7. 2014, kterým se stanoví pravidla pro uplatňování nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013, pokud jde o platební agentury a další subjekty, finanční řízení, schvalování účetní závěrky, pravidla pro kontroly, jistoty a transparentnost. Pro posuzovanou věc byl rozhodný závěr formálního sdělení pro období od 9. 2. 2017, kdy nabyla účinnosti novela zákona o střetu zájmů provedená zákonem č. 14/2017 Sb., kterou byl do něj vložen § 4c. V tomto období měly být řídicí a kontrolní systémy českých orgánů v rozporu s čl. 32 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 966/2012 ze dne 25. 10. 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002, a § 4 odst. 1 zákona o střetu zájmů. Současně měly být projekty společností z koncernu AGROFERT v rozporu se zákazem poskytování dotací podle § 4c tohoto zákona. Tento rozpor přetrvával i poté, co vstoupil v platnost čl. 61 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. 7. 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje

nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012 (dále jen „finanční nařízení z roku 2018“), jde-li o zabránění střetu zájmů.

[10] S ohledem na výklad přechodného ustanovení čl. II bodu 1 zákona č. 14/2017 Sb., který provedl Ústavní soud (srov. nález Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/17, N 21/98 SbNU 163, č. 148/2020 Sb., body 229 až 232), Komise ve formálním sdělení shledala za rozhodný den pro uplatnění zákazu stanoveného v § 4c zákona o střetu zájmů až den 1. 9. 2017. Po zanalyzování seznamu 34 transakcí předložených českými orgány k projektům společností z koncernu AGROFERT s dnem platby od 20. 6. 2017 dospěly útvary Komise k závěru, že projekt jedné z těchto společností, obchodní společnosti SCHROM FARMS spol. s r.o. (dále jen „společnost SCHROM FARMS“), s názvem „*Modernizace farmy – Bílovec*“, u něhož byla podána žádost na operaci 4.1.1. – Investice do zemědělských podniků, je nezpůsobilý pro financování z EZFRV z důvodu jeho nesouladu s právem Evropské unie. Útvary Komise rovněž zanalyzovaly seznam žádostí od společností z koncernu AGROFERT, které dosud nejsou schváleny nebo již schváleny jsou, ale stěžovatel je zatím neproplatil. Zjistily, že 37 projektů s žádostí podanou po 1. 9. 2017 podléhalo zákazu stanovenému v § 4c zákona o střetu zájmů a byly by z financování z EZFRV vyloučeny.

[11] Dne 11. 5. 2022 byla Zemědělským výborem Komise projednána Souhrnná zpráva Generálního ředitelství pro zemědělství a rozvoj venkova, jejímž prostřednictvím Komise členskými státy sdělila vyhodnocení finančních částek, které musí být na základě prováděcího rozhodnutí vyloučeny z unijního financování z důvodu jejich nesouladu s právem Evropské unie (dále jen „souhrnná zpráva“).

[12] Na závěry auditu podrobně popsané ve formálním sdělení a souhrnné zprávě navázalo prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2022/908 ze dne 8. 6. 2022, kterým se z financování Evropskou unií vylučují některé výdaje vynaložené členskými státy v rámci Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF) a v rámci Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) (dále jen „prováděcí rozhodnutí“). Toto rozhodnutí, kterým Komise rozhodla o vyloučení některých výdajů České republiky v celkové výši 3 300 907,65 EUR z financování Evropskou unií, bylo vydáno podle s čl. 52 nařízení č. 1306/2013.

[13] Uvedené závěry považoval stěžovatel za rozhodné i pro posouzení žádosti žalobkyně o dotaci. Při administraci žádosti byl povinen postupovat plně v souladu se zněním českých i unijních právních předpisů, což znamená také povinnost zohlednit, jakým způsobem jsou v daném případě rozhodné právní předpisy vykládány orgány Evropské unie. Současně je stěžovatel povinen dbát na to, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem (§ 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). Tomu odpovídá, aby nezpůsobilým příjemcům nebyly poskytovány dotace z veřejných prostředků, které následně mohou být důvodem pro finanční opravy podle čl. 85 nařízení č. 1303/2013, neboť takový postup by měl negativní důsledky pro české veřejné rozpočty. Podle stěžovatele právní závěry Komise uvedené ve formálním sdělení, vztahujícím se k společnosti SCHROM FARMS, se uplatní analogicky v plném rozsahu i ve věci žalobkyně. Finanční prostředky poskytnuté žalobkyni na základě její žádosti by byly orgány Evropské unie považovány za neoprávněné, protože by byly vyloučeny z financování z EZFRV.

II. Rozsudek městského soudu

pokračování

[14] Rozhodnutí stěžovatele napadla žalobkyně žalobou, na jejímž základě je Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) napadeným rozsudkem zrušil a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení. Úvodem poznamenal, že nyní posuzovaná věc se liší od žalob společností z koncernu AGROFERT z tzv. první vlny z roku 2021, které směřovaly proti rozhodnutím Ministerstva průmyslu a obchodu. Nejvyšší správní soud, který v těchto věcech také rozhodoval, tehdy zdůraznil, že poskytovatel dotace má široký prostor pro uvážení, včetně obav z možného krácení vyplacených prostředků Komisí (např. rozsudek NSS ze dne 17. 4. 2024, č. j. 6 Afs 71/2023-87). Nyní podaná žaloba je jednou z žalob tzv. druhé vlny z roku 2023, které směřují proti rozhodnutím stěžovatele. Stěžovatel posuzoval, zda je žalobkyně způsobilou žadatelkou o dotaci, avšak poukaz na hrozbu neproplacení dotačních prostředků byl toliko podpůrný. Městský soud stěžovateli vytkl, že se měl zabývat také tím, zda jsou závěry Komise, z nichž vycházel, aktuální i v roce 2023, jakož i tím, zda a do jaké míry jsou tyto závěry na daný skutkový stav přenositelné.

[15] K námitce nedostatečného odůvodnění rozhodnutí stěžovatele městský soud uvedl, že se nelze ztotožnit s žalobkyní, že toto rozhodnutí neobsahuje žádné úvahy stěžovatele a že není nijak odůvodněno. Nebylo pochybením stěžovatele, přejal-li do svého rozhodnutí rozsáhlé citace formálního sdělení, respektive souhrnné zprávy, s nimiž se ztotožnil nebo které považoval pro své rozhodnutí za relevantní. Městský soud ale přisvědčil žalobkyni, že odůvodnění rozhodnutí stěžovatele neposkytuje dostatečně jasnou odpověď na otázku, z jakého důvodu stěžovatel administraci žádosti ukončil. Jde o to, zda existenci střetu zájmů podle § 4c zákona o střetu zájmů sám konstatoval, nebo jeho přístup vychází (jen) z obavy z dalšího postupu Komise, případně zda je rozhodnutí stěžovatele založeno na obou těchto důvodech. Stěžovatel ostatně i v průběhu soudního řízení jednou akcentoval existenci střetu zájmů, podruhé obavu, že by Komise prostředky z fondů Evropské unie neproplatila, jako tomu bylo u společnosti SCHROM FARMS.

[16] Městský soud dospěl k závěru, že stěžovatel považoval za rozhodné oba uvedené důvody, což však nemění nic na tom, že měl vypořádat námitky žalobkyně týkající se použitelnosti a správnosti závěrů auditu, a nikoli pouze zopakovat závěry Komise bez podrobného posouzení jejich správnosti. Závěry Komise nejsou nezpochybnitelné či snad bez dalšího přímo závazné pro nekonečnou paletu nejrůznějších případů společností z koncernu AGROFERT, ať jsou jednotlivé případy původnímu „podvozku“ Komise skutkově podobné, nebo ne. Domníval-li se stěžovatel, že je závěry Komise bez dalšího vázán, měl své úvahy rozvést. Měl tak učinit již z toho důvodu, že podle vyjádření k žalobě se sám kloní k tomu, že § 4c zákona o střetu zájmů dopadá jen na dotace, které jsou poskytovány podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), a nikoli na poskytování dotací podle § 11 zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu. Rozhodnutí stěžovatele je v tomto ohledu nepřezkoumatelné.

[17] Obdobné výhrady městský soud směřoval do odůvodnění rozhodnutí stěžovatele, jde-li o obavu z neproplacení finančních prostředků z fondů Evropské unie. Podle stěžovatele nic nenasvědčuje tomu, že by Komise při stejných skutkových okolnostech své stanovisko změnila. Formální sdělení, souhrnná zpráva ani prováděcí rozhodnutí pro takovou změnu neposkytují žádný prostor. Městský soud nicméně zastává názor, že tato úvaha stěžovatele na daném skutkovém půdorysu vybočila z přípustných mezí správního

uvážení. Stěžovatel byl přinejmenším povinen vypořádat se s konkrétními námitkami, jimiž žalobkyně přenositelnost závěrů Komise na změněný skutkový stav zpochybňovala. Srovnání nyní posuzované věci s dřívějším postupem Komise mohlo obstát jen za předpokladu, že by stěžovatel rozhodoval za obdobného skutkového stavu, případně, pokud by uvedl důvody, pro které považuje i nyní za potřebné zohlednit závěry vyslovené na jiném skutkovém základě.

[18] Odůvodnění rozhodnutí stěžovatele nedává odpověď na otázku, z jakého důvodu hrozí krácení prostředků i za situace, kdy Ing. Andrej Babiš již není předsedou vlády. Podklady auditu, jejichž automatické a paušální převzetí fakticky tvořilo základ rozhodnutí stěžovatele, na řadě míst nasvědčují spíše opačnému závěru či přinejmenším vyvolávají relevantní pochybnosti o tom, zda by Komise na svém závěru o nezpůsobilosti žadatele setrvala. Podle městského soudu Komise poměrně konzistentně pracuje s předpokladem, že nezpůsobilými by byly výdaje spojené s projekty, které byly schváleny během období, kdy existoval střet zájmů. Jakkoli byly obě zprávy vyhotoveny v době, kdy již Ing. Andrej Babiš nebyl předsedou vlády, z celkového kontextu je zřejmé, že jde o shrnutí předchozích závěrů Komise. Nelze ale bez dalšího dovozovat, že by Komise do budoucna konstatovala nezpůsobilost všech běžících projektů.

[19] Žalobkyně opakovaně namítala, že Komise neshledala žádnou nesrovnalost v dotacích, které byly společně s koncernu AGROFERT poskytnuty v období od 25. 5. 2017 do 5. 12. 2017, kdy Ing. Andrej Babiš nebyl členem vlády. Městský soud zdůraznil, že nezpochybňuje možnost stěžovatele dotaci nepřiznat, musí se tak ovšem stát na základě komplexního posouzení, zda jsou obavy či přesvědčení stěžovatele o krácení dotačních prostředků dostatečně podloženy. Stěžovatel tedy nemohl ukončit administraci žádosti, aniž svou úvahu přezkoumatelně odůvodnil.

III. Kasační stížnost

[20] Stěžovatel napadl rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodu, který podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Zdůraznil v ní, že na uzavření dohody o poskytnutí dotace z Programu rozvoje venkova není právní nárok. Nárok na dotaci vzniká až uzavřením takovéto dohody, k čemuž je nezbytné naplnění podmínek vyplývajících z platné a účinné české i unijní právní úpravy, včetně podmínky způsobilosti žadatele o dotaci. Nenárokový charakter dotace je určující i pro rozsah soudního přezkumu, v němž správní soud posuzuje pouze to, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení, nebo je nezneužil.

[21] Právní závěry orgánů Evropské unie, především pak Komise, mají na administraci žádostí o dotaci z Programu rozvoje venkova zcela zásadní dopady. Je tomu tak i při posuzování způsobilosti jednotlivých žadatelů o dotaci z hlediska pravidel střetu zájmů. Pro posuzovanou věc mají význam závěry auditu týkající se projektu společnosti SCHROM FARMS, která patří stejně jako žalobkyně do koncernu AGROFERT. Tento projekt nebyl způsobilý pro financování z EZFRV z důvodu rozporu s § 4c zákona o střetu zájmů. Ačkoli se prováděcí rozhodnutí vztahuje jen k uvedenému projektu, auditoři Komise se v průběhu auditu zabývali také dalšími žádostmi o dotaci podanými společnostmi z koncernu

pokračování

AGROFERT v rozhodném období. Komise ve vztahu k nim uvedla, že podléhaly zákazu stanovenému v § 4c zákona o střetu zájmů a byly by z financování z EZFRV vyloučeny.

[22] Význam auditních zjištění se neomezoval jen na již dříve vykázané finanční prostředky na projekty, které byly v průběhu auditu prověřovány, nýbrž i na finanční prostředky, které mohly být takto v budoucnu členským státem vykázaný. Auditní zjištění ve formálním sdělení a souhrnné zprávě (nadto materializované vydáním prováděcího rozhodnutí) nepochybně lze považovat za konečné a definitivní do té míry, aby k nim stěžovatel mohl (a s ohledem na jejich možné právní a ekonomické důsledky i měl) přihlížet jako k zásadní okolnosti ovlivňující jeho správní uvážení při posuzování žádostí. To platí zejména při existenci významných pochybností o tom, zda poskytnutí dotačních prostředků v rozsahu podílu státního rozpočtu na prozatímním spolufinancování nebude později zátěží pro rozpočet stěžovatele (tj. veřejný rozpočet) a nebude tak představovat ztrátu v rozporu s vyhlášeným Programem rozvoje venkova.

[23] Z hlediska platné a účinné unijní právní úpravy je stěžejní čl. 6 nařízení č. 1303/2013, z něhož stěžovateli vyplývá povinnost prověřit, zda jsou naplněny podmínky pro poskytnutí dotace. Nejde jen o posouzení způsobilosti žadatele o dotaci z hlediska toho, zda poskytnutí požadované dotace je, nebo není v rozporu s pravidly stanovenými za účelem zabránění vzniku střetu zájmů. Význam má i ověření, že poskytnutá dotace, resp. její část odpovídající podílu spolufinancování Evropské unie, bude orgány Evropské unie akceptována a následně refundována. Jak uvedl městský soud v rozsudku ze dne 5. 10. 2020, č. j. 14 A 49/2020-79, stabilita veřejných rozpočtů je veřejným zájmem, a tudíž je také veřejným zájmem, aby nebyly poskytovány dotace z prostředků Evropské unie, které následně mohou být důvodem finančních oprav ve smyslu čl. 85 nařízení č. 1303/2013. Přestože byly tyto závěry vysloveny v souvislosti s poskytováním dotací Ministerstvem průmyslu a obchodu, jsou použitelné i na poskytování dotací stěžovatelem. Při posuzování žádostí společností z koncernu AGROFERT, které byly předmětem auditu, je třeba přihlídnout k prováděcímu rozhodnutí, které představuje jednoznačný, definitivní a pro Českou republiku závazný dokument.

[24] Rozhodnutí stěžovatele vychází mimo jiné z principu ochrany veřejného zájmu, resp. principu prevence (předcházení nesrovnalostem), za účelem zajištění, že žalobkyni vyplacená dotace s ohledem na závěry auditu nebude předmětem finančních oprav. Obava stěžovatele z uplatnění finančních oprav je z odůvodnění rozhodnutí stěžovatele zcela zřejmá. Důraz na opatrnost a prevenci při poskytování finančních prostředků ze státního rozpočtu nelze považovat za vybočení z mezí správního uvážení, natož za jeho zneužití (rozsudek městského soudu ze dne 8. 3. 2023, č. j. 9 A 128/2021-155). V souladu s principem ochrany veřejného zájmu na udržování stability veřejných rozpočtů nezbylo než závěry auditu zohlednit při rozhodování o žádosti. Rozhodnutí stěžovatele obsahuje racionální a přezkoumatelné správní uvážení, které je logickým vyústěním řádného vyhodnocení skutkových zjištění.

[25] Stěžovatel se ve svém rozhodnutí dostatečně vypořádal též se změnou skutkového stavu spočívající v tom, že Ing. Andrej Babiš již nebyl veřejným funkcionářem ve smyslu § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů. Poskytnutím dotace žalobkyni by byla přesto porušena kapitola 4 písm. k) obecné části A Pravidel, která stanoví, že projekt musí být v souladu s příslušnou právní úpravou ode dne podání žádosti o dotaci do konce lhůty

vázanosti projektu na účel. Žádost o dotaci nebyla podána způsobilým subjektem, neboť zde v době podání žádosti o dotaci existoval střet zájmů. Existence střetu zájmů mající za následek nezpůsobilost žadatele je relevantním důvodem pro ukončení administrace žádosti o dotaci. Stěžovatel poukazuje i na čl. 61 finančního nařízení z roku 2018, které vnímá problematiku střetu zájmů šířeji a podle kterého ke vzniku střetu zájmů postačuje „zpochybnění“ nestranného a objektivního výkonu funkcí účastníka finančních operací. Vzhledem ke skutečnosti, že peněžní prostředky na realizaci projektů v rámci Programu rozvoje venkova pocházejí v rozsahu podílu financování z rozpočtu Evropské unie, byl stěžovatel povinen zohlednit při rozhodování o žádostech o dotaci i uvedené nařízení. Tuto povinnost konstatoval též Ústavní soud (nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/17, bod 101). Spatřuje-li městský soud pochybnosti o pohledu Komise na financovatelnost projektu v tom, že auditoři Komise neshledali žádnou nesrovnalost v dotacích z Programu rozvoje venkova, které stěžovatel poskytl společně s koncernu AGROFERT v období od 25. 5. 2017 do 5. 12. 2017, kdy Ing. Andrej Babiš nebyl členem vlády, tento závěr opomíjí skutečnost, že napadené rozhodnutí je vystavěno na principu prevence a rovněž na porušení kapitoly 4 písm. k) obecné části A Pravidel. Právě důvodné obavy z dalšího postupu Komise (neproplacení příslušné části dotace na projekt z rozpočtu Evropské unie) ve spojení s kapitolou 4 písm. d) obecné části A Pravidel, resp. oznámení stěžovatele podle tohoto článku, umožňují správní uvážení ve smyslu napadeného rozhodnutí.

[26] Smysl a účel čl. 61 finančního nařízení z roku 2018 ve spojení s kapitolou 4 písm. k) obecné části A Pravidel dostatečně odůvodňuje obavu, že v případě vyplacení dotace žalobkyni by Komise postupovala obdobně jako v případě dotace poskytnuté společnosti SCHROM FARMS. Je třeba odmítnout výklad, že posuzování (ne)existence střetu zájmů je omezeno na okamžik vydání správního rozhodnutí. Účelem pravidel týkajících se střetu zájmů je vyloučit všechny možné situace střetu zájmů jakékoli osoby podílející se na plnění rozpočtu, a to včetně jeho přípravy. Jelikož městský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele jako nepřezkoumatelné, aniž by k tomu byly dány důvody, napadený rozsudek je stižen vadou nezákonnosti.

IV. Vyjádření žalobkyně

[27] Žalobkyně ve svém vyjádření navrhla kasační stížnost zamítnout. Podstatu věci spatřuje v otázce, zda mohl stěžovatel zamítnout žádost o dotaci z důvodu údajného střetu zájmů ve smyslu § 4c zákona o střetu zájmů, aniž by jeho existenci věcně posuzoval, a to za situace, kdy již s ohledem na zásadní změnu rozhodného skutkového stavu nehrozilo ani riziko následného neproplacení dotace z rozpočtu Evropské unie.

[28] Bylo-li rozhodnutí o zamítnutí dotace založeno na závěru o porušení § 4c zákona o střetu zájmů, bylo povinností stěžovatele vypořádat se s podrobnými námitkami a důkazními návrhy žalobkyně, která porušení tohoto ustanovení vyvracela. Stěžovatel nezaložil do správního spisu žádné přímé důkazní prostředky, které by takovéto porušení prokazovaly. V rozhodnutí chybí úvaha o použitelnosti uvedeného zákonného ustanovení na rozhodný skutkový stav, včetně toho, zda se toto ustanovení vztahuje i na postup při poskytování dotací podle zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu, což je i podle vyjádření stěžovatele k žalobě otázka přinejmenším nejasná. Žádnou z těchto otázek se však stěžovatel nezabýval. Místo toho popírá hlavní důvod svého rozhodnutí, který je v něm jednoznačně vyjádřen a u něhož se měl vypořádat také s námitkami týkajícími se

pokračování

použitelnosti či věcné správnosti závěrů auditu. Městský soud správně posoudil tuto část rozhodnutí stěžovatele jako nepřezkoumatelnou.

[29] Městský soud navzdory tomu projevil značnou míru shovívavosti, neboť v rozhodnutí stěžovatele shledal „ještě akceptovatelným způsobem“ vyjádřen další rozhodovací důvod, který spočíval v obavě stěžovatele z neproplacení dotace z rozpočtu Evropské unie. Tento důvod na daném skutkovém půdorysu nicméně nemohl obstát. Podle formálního sdělení trvá Komise na tom, že veškeré dotace poskytnuté společností z koncernu AGROFERT po dni 1. 9. 2017 jsou v rozporu s § 4c zákona o střetu zájmů, jestliže žádost byla podána dne 1. 9. 2017 nebo po tomto dni a dotace byla poskytnuta v době, kdy Ing. Andrej Babiš byl členem vlády. Naprosto stejné kumulativní podmínky byly formulovány i u paralelně vedeného auditu ke střetu zájmů, na který odkazovalo Ministerstvo průmyslu a obchodu ve svých rozhodnutích. Ve věci žalobkyně ale tyto podmínky kumulativně splněny nejsou. Stěžovatel rozhodoval o dotaci v době, kdy Ing. Andrej Babiš již nebyl členem vlády. Městský soud učinil správný závěr, že převážně implicitní úvaha stěžovatele založená na riziku následného neproplacení dotace z rozpočtu Evropské unie vybočila na daném skutkovém půdorysu z přípustných mezí správního uvážení. Ani Komise neshledala žádnou nesrovnalost v dotacích, které byly společností z koncernu AGROFERT poskytnuty v období od 25. 5. 2017 do 5. 12. 2017, kdy Ing. Andrej Babiš nebyl členem vlády. Komise se v auditních zjištěních vůbec nezabývala kapitolou 4 písm. k) obecné části A Pravidel, takže ani v tomto ohledu nemůže existovat jakékoli rozpočtové riziko.

[30] Přiznal-li stěžovatel, že naplnění podmínek § 4c zákona o střetu zájmů před vydáním rozhodnutí neposuzoval, pak nemůže presumovat porušení tohoto ustanovení ani v jakémkoli jiném časovém okamžiku. Takovýto přístup by byl v rozporu s dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu týkající se principu prevence, která umožňuje výsledky auditu věcně nepřezkoumávat toliko za situace, kdy jsou z něho dovozována rozpočtová rizika, nikoli však v případě, kdy je z něho dovozováno porušení konkrétního předpisu.

[31] V okamžiku podání žádosti o dotaci projekt žalobkyně nemohl být v rozporu s § 4c zákona o střetu zájmů již z toho důvodu, že zákaz podle tohoto ustanovení se vztahuje až k okamžiku poskytnutí dotace, a nikoli k okamžiku podání této žádosti žadatelem. Toto ustanovení nezakazuje určité skupině žadatelů žádost o dotaci podat, orgány veřejné moci ji nicméně nemohou určitému okruhu žadatelů poskytnout, což je důležitý rozdíl. Tento zákaz nelze prostřednictvím vydání dotačních pravidel rozšiřovat k újmě subjektů práva. Komise ani náznakem netvrdila, že § 4c zákona o střetu zájmů musel být dodržen po celou dobu administrace žádosti.

[32] Stěžovatel v části věnované domnělému porušení čl. 61 finančního nařízení z roku 2018 nepřípustně doplňuje, resp. nahrazuje odůvodnění rozhodnutí o zamítnutí dotace novými úvahami. Jde o úvahy, které nejsou v rozhodnutí o zamítnutí dotace nikde (ani jen implicitně) vyjádřeny, ani jimi stěžovatel neargumentoval před městským soudem. Jejich původcem je jiný senát městského soudu, který rozhodoval v obdobné věci a z jehož rozhodnutí vyšel v kasační stížnosti stěžovatel. Žalobkyně tyto úvahy navíc považuje za nesprávné. Týká se to argumentace, že čl. 61 finančního nařízení z roku 2018 vnímá střet zájmů širěji, tedy že se vztahuje na širší časové období zahrnující rovněž přípravou či

kontrolní fázi a že s ohledem na nezbytnost eurokonformního výkladu postačuje zpochybnění nestranného a objektivního výkonu funkcí účastníka finančních operací. Stěžovatel také tvrdí, že porušení pravidel týkajících se střetu zájmů nelze zhojit tím, že Ing. Andrej Babiš pozbyl v průběhu administrace žádosti funkci předsedy vlády.

[33] Je-li stěžovatel přesvědčen o důvodnosti svých úvah, nic mu nebrání pokusit se jimi odůvodnit zamítnutí dotace v dalším řízení. Stěžovatel se ale ve svém rozhodnutí na závěry Komise vycházející z analýzy čl. 61 finančního nařízení z roku 2018 nikde neodvolává. Ani se nepokouší o přímé použití tohoto ustanovení na zjištěný skutkový stav. Místo toho je používá spíše jako odrazový můstek pro docílení určitého výkladu § 4c zákona o střetu zájmů, který auditori Komise po českých orgánech nikdy nepožadovali. Zákazy se mají vykládat doslovně, nikoli extenzivně. Podle auditních závěrů Komise jsou dotační projekty způsobilé k proplacení, pokud byly dotace poskytnuty v období od 25. 5. 2017 do 5. 12. 2017, kdy Ing. Andrej Babiš nebyl členem vlády, a to bez ohledu na jeho politické angažmá v předchozím období.

V. Návrh žalobkyně na postoupení věci rozšířenému senátu

[34] Žalobkyně navrhla Nejvyššímu správnímu soudu, aby v návaznosti na jeho již zmíněné rozsudky č. j. 1 Afs 172/2024-59 a č. j. 10 Afs 157/2024-62 a rozsudek ze dne 15. 1. 2025, č. j. 6 Afs 207/2024-63, které byly vydány v obdobných věcech týkajících se jiných společností z koncernu AGROFERT, postoupil věc rozšířenému senátu podle § 17 s. ř. s.

[35] Nejvyšší správní soud podle žalobkyně pochybil, aproboval-li těmito rozsudky nesprávný postup stěžovatele, který zamítl žádosti společnosti z koncernu AGROFERT s odkazem na zákaz poskytnutí dotace podle § 4c zákona o střetu zájmů. Tento zákaz se totiž vztahuje na dotace poskytované podle rozpočtových pravidel. Stěžovatel však nepostupoval podle rozpočtových pravidel, nýbrž podle zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu (srov. rozsudek NSS ze dne 1. 8. 2013, č. j. 1 Afs 63/2013-54). Ani relativně široké správní uvážení poskytovatele dotace při poskytování nenárokových dotací nemůže vést k tomu, že žádosti o dotace budou bez reálné kontroly soudní moci zamítány pro domnělé porušení právních předpisů, které na daný případ vůbec nedopadají. Nelze akceptovat, aby se stěžovatel, byť by byl § 4c zákona o střetu zájmů použitelný, vůbec nevypořádal s námitkami a důkazními návrhy, které stěžovatel předkládal k prokázání skutečností, že se na něj tento zákaz nevztahuje.

[36] Odkazované rozsudky vycházejí z toho, že poskytovatel dotace může dovozovat riziko následného neproplacení dotace v podstatě z čehokoli, a to bez ohledu na obsah správního spisu. V nyní posuzované věci neexistovala hrozba, že by dotační projekty společnosti z koncernu AGROFERT byly nezpůsobilými k proplacení z rozpočtu Evropské unie z důvodu kumulativního splnění podmínek uvedených ve formálním sdělení.

VI. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[37] Nejvyšší správní soud konstatuje, že kasační stížnost je přípustná, byla podána osobou k tomu oprávněnou, včas a z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatel je zastoupen advokátem. Bylo tak možné přistoupit k věcnému přezkumu rozsudku

pokračování

městského soudu, a to v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů, jakož i z hlediska možných vad, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[38] Kasační stížnost je důvodná.

[39] Předně je třeba uvést, že skutkově i právně obdobnými věcmi, které se týkaly rozhodnutí stěžovatele o ukončení administrace žádostí o dotace a v nichž žadateli byly společnosti z koncernu AGROFERT, se Nejvyšší správní soud zabýval v několika svých rozsudcích (počínaje již zmíněnými rozsudky NSS č. j. 1 Afs 172/2024-59 a č. j. 10 Afs 157/2024-62). Ty se vzhledem k tomu, že různé senáty městského soudu žalobám těchto společností buď vyhovovaly, nebo je zamítaly, lišily v tom, že buď rušily vyhovující rozsudky městského soudu, nebo zamítaly kasační stížnosti proti zamítavým rozsudkům městského soudu. Právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem byl nicméně jednotný. V posuzované věci lze vyjít z odůvodnění zrušujícího rozsudku č. j. 1 Afs 172/2024-59.

[40] Městský soud v napadeném rozsudku přezkoumal oznámení stěžovatele o ukončení administrace žádosti žalobkyně, které je svým obsahem rozhodnutím o zamítnutí žádosti. Předmětem žádosti byla nenároková dotace ve smyslu § 11 odst. 5 zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu, ve znění účinném do 31. 12. 2022 (obdobně jako tomu bylo u žalob z tzv. první vlny, které se týkaly žádostí společností z koncernu AGROFERT o dotace podle § 14 odst. 1 rozpočtových pravidel). Poskytovatel měl tudíž široký prostor pro uvážení, komu, za jakých podmínek a zda vůbec dotaci poskytne. Platí, že „poskytování dotací ze státního rozpočtu je ovládáno vrchnostenským postavením poskytovatele dotace. Z tohoto jeho postavení, na rozdíl od postavení účastníka soukromoprávních vztahů, tedy plyne, že může autoritativně rozhodovat o podmínkách poskytnutí dotace, které jsou předmětem jednání mezi ním a příjemcem dotace pouze v té míře, jak stanoví zákon, či v limitech, jež stanoví sám poskytovatel dotace. Záleží pak na příjemci dotace, zda tyto podmínky akceptuje. Samotným smyslem aktu přijetí dotace totiž je, že příjemce přijímá určité dobrodiní ze strany státu a jakousi protiváhou tohoto dobrodiní není (na rozdíl od soukromoprávních vztahů) jeho protiplnění ve prospěch poskytovatele dotace, ale právě akceptace podmínek, za nichž je dotace přijímána“ (rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2009, č. j. 1 Afs 100/2009-63, č. 2332/2011 Sb. NSS; obdobně též rozsudek NSS ze dne 21. 7. 2005, č. j. 2 Afs 58/2005-90).

[41] Správní uvážení poskytovatele dotace se promítá i do soudního přezkumu jeho rozhodnutí. Tento přezkum je „omezen na posouzení řádného procesu, který garantuje rovnou ochranu práv a rovné zacházení se všemi žadateli za obecným způsobem stanovených podmínek“. Řádný proces je pak určen právními předpisy, dokumenty, na které právní tituly poskytnutí dotace odkazují, případně základními procesními zásadami. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v této souvislosti konstatoval, že soudní přezkum „neznamená nabrzení 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“ (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 9. 2015, č. j. 9 Ads 83/2014-46, č. 3324/2016 Sb. NSS, bod 33).

[42] Správní soudy tak při přezkumu rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dotace mohly toliko posoudit, zda správní orgán z mezí správního uvážení nevybočil či je nezneužil (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Případné překročení mezí správního uvážení či jeho zneužití by znamenalo nezákonnost, a nikoli nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu (§ 78 odst. 1 věta druhá s. ř. s.; srov. rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2004, č. j. 3 As 24/2004-79, č. 739/2006 Sb. NSS, či rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2023, č. j. 10 Afs 9/2023-75, který byl vydán ve vztahu k tzv. první vlně případů žádostí společností z koncernu AGROFERT). Rozhodnutí založené na správním uvážení bude nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže správní orgán vůbec nevysvětlí, jaké úvahy a kritéria při něm použil (např. rozsudek NSS ze dne 17. 2. 2011, č. j. 1 As 105/2010-73, body 30 a 31).

VI.a K (ne)přezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatele

[43] Městský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele pro nepřezkoumatelnost, kterou shledal v nedostatečném vysvětlení důvodů ukončení administrace žádosti žalobkyně. Z rozhodnutí nemělo být zřejmé, zda stěžovatel dovodil existenci střetu zájmů z důvodu porušení § 4c zákona o střetu zájmů, anebo se (jen) obával neproplacení vynaložených prostředků z fondů Evropské unie. Stěžovatel měl po vrácení věci jednoznačně vymezit rozhodovací důvod svého rozhodnutí.

[44] Nejvyšší správní soud se s tímto hodnocením neztotožňuje. Připomíná, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné v případě těch nejzávažnějších vad, kterými jsou nesrozumitelnost či nedostatek důvodů (např. rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, bod 28). Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů musí být „vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno“ (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Bude tomu tak zejména v situacích, kdy správní orgán opomene, byť i jen implicitně, reagovat na některou námitku účastníka řízení. Nepřezkoumatelným se však rozhodnutí nestává jen proto, že správní orgán nereagoval na každou dílčí námitku. Postačí, že své rozhodnutí vystavěl na vlastní argumentaci, v jejíž konkurenci námitky účastníka řízení jako celek neobstojí (např. náleze Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, N 26/52 SbNU 247).

[45] K tomu je třeba dodat, že „[r]ozhodnutí správního orgánu by mělo obstát samo o sobě, tj. měly by v něm být alespoň stručně uvedeny podklady, zjištěné skutečnosti, jejich hodnocení a úvahy, kterými se správní orgán řídil při hodnocení důkazů a výkladu právních předpisů, podle kterých rozhodl, a závěry, na základě nichž rozhodnutí vydal. V souladu s požadavky na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů není, pokud je třeba obsah rozhodnutí interpretovat či jinak vyjasňovat pomocí obsahu správního spisu“ (rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2022, č. j. 4 Afs 195/2022-35, bod 21).

[46] Již městský soud dospěl k závěru, že stěžovatel přistoupil k ukončení administrace žádosti ze dvou důvodů, které se vzájemně prolínají. Prvním důvodem byla existence střetu zájmů podle § 4c zákona o střetu zájmů, kterou stěžovatel dovodil z právních závěrů auditu Komise uvedených ve formálním sdělení, resp. v souhrnné zprávě, vztahující se ke společnosti SCHROM FARMS. Tyto závěry se podle jeho názoru v plném rozsahu uplatní i ve věci žalobkyně, neboť dotace nemůže být poskytnuta nezpůsobilému žadateli. Druhým důvodem byla na to navazující obava stěžovatele, že finanční prostředky poskytnuté

pokračování

žalobkyni na základě její žádosti by orgány Evropské unie považovaly za neoprávněné, protože by je vyloučily z financování z EZFRV. Nejvyšší správní soud nesouhlasí s názorem městského soudu, že stěžovatel uvedené důvody ukončení administrace žádosti žalobkyně nedostatečně specifikoval, resp. že by z jeho rozhodnutí nebyl zřejmý jeho postoj k námitkám žalobkyně.

[47] Jde-li o první důvod, tedy existenci střetu zájmů, z rozhodnutí stěžovatele jednoznačně vyplývá, že sám nehodnotil otázku střetu zájmů. Přejal ale závěry Komise, které považoval za plně přenositelné. Zároveň vysvětlil, že je povinen zohlednit, jakým způsobem v daném případě vykládají relevantní vnitrostátní a unijní předpisy orgány Evropské unie, a že musí dbát na to, aby bylo přijaté řešení v souladu s veřejným zájmem (§ 2 odst. 4 správního řádu). Ve veřejném zájmu je mimo jiné i to, aby nezpůsobilým příjemcům nebyly poskytovány dotace z veřejných prostředků, které následně mohou být důvodem finanční opravy podle čl. 85 nařízení č. 1303/2013. Stěžovatel zdůraznil závěr Komise vyslovený ve formálním sdělení, že i žádosti podané po 1. 9. 2017 by podléhaly zákazu vyplývajícimu z § 4c zákona o střetu zájmů, a proto by jejich financování z EZFRV bylo vyloučeno. Jelikož v době podání žádosti o dotaci byla jediným společníkem žalobkyně společnost AGROFERT, je třeba závěry Komise uplatnit i na posuzovanou věc. Ze závěrů Komise stěžovatel dovodil, že z důvodu existence střetu zájmů by poskytnutí dotace bylo v rozporu s právními předpisy, a tím i v rozporu s čl. 6 nařízení č. 1303/2013.

[48] Z odůvodnění rozhodnutí stěžovatele je jednoznačně seznatelné, jak se stěžovatel vypořádal se změnou skutkového stavu spočívající v tom, že v době vydání rozhodnutí o oznámení ukončení administrace projektu již Ing. Andrej Babiš nebyl členem vlády. Stěžovatel v souladu se závěry auditního šetření Komise posuzoval existenci střetu zájmů ke dni podání žádosti a dále citoval kapitolu 4 písm. k) obecné části A Pravidel, z níž bez pochyb plyne, že podmínka způsobilosti žadatele musí být splněna právě již ode dne podání žádosti do konce lhůty vázanosti projektu na účel, a nikoli pouze v době rozhodnutí o udělení dotace (resp. v době ukončení administrace žádosti). Podle Nejvyššího správního soudu tak stěžovatel sice stručně, avšak jasně vyjádřil, že žadatel musí splňovat předepsané podmínky pro poskytnutí dotace po celou dobu administrace žádosti o dotaci, a není rozhodné, že v průběhu administrace žádosti by střet zájmů případně pominul. Odůvodnění jeho rozhodnutí ještě splňuje kritéria přezkoumatelnosti, aniž by jej soud musel složitě interpretovat či domýšlet za stěžovatele. Ostatně i městský soud výslovně připustil, že rozsáhlé citace závěrů jiných orgánů nepředstavují vadu, pro kterou by rozhodnutí stěžovatele muselo být zrušeno (bod 67 napadeného rozsudku).

[49] Nepřezkoumatelnost rozhodnutí nezpůsobuje ani to, že se v něm stěžovatel výslovně nevypořádal s námitkami týkajícími se zejména právě uvedené změny skutkového stavu. Nejvyšší správní soud připouští, že by z hlediska větší preciznosti rozhodnutí bylo vhodnější, pokud by stěžovatel ve svém rozhodnutí podrobněji vysvětlil podstatu této změny. Výslovně měl uvést, že ačkoli v době podání žádosti ještě Ing. Andrej Babiš byl veřejným funkcionářem (členem vlády) ve smyslu § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů, v době rozhodnutí o ukončení administrace žádosti tomu tak již nebylo. V tomto ohledu je třeba přisvědčit žalobkyni, že stěžovatel učinil celou řadu argumentů teprve v kasační stížnosti, což jde jistě ke škodě jeho rozhodnutí. Stěžovatel nicméně využil možnosti vystavět si vlastní argumentaci, v jejíž konkurenci námitky žalobkyně neobstojí. Tato argumentace, byť zcela stručná, ovšem jasná a výstižná, spočívala v tom, že podmínky pro

poskytnutí dotace mají být splněny po celou dobu administrace žádosti o dotaci. Takový postup je podle judikatury Nejvyššího správního soudu přípustný. Postačí, že se správní orgán vypořádá s námitkami účastníka alespoň implicitně, což se v posuzované věci stalo.

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

[51] Nejvyšší správní soud považuje za dostatečně odůvodněný i druhý důvod ukončení administrace žádosti, který spočíval v obavě stěžovatele, že by Komise v důsledku nezpůsobilosti žalobkyně jako žadatelky o dotaci následně neproplatila poskytnuté dotační prostředky. Z úvahy stěžovatele uvedené v jeho rozhodnutí je zřejmé, že nesplňovala-li by podmínky pro poskytnutí dotace (a to v souladu s Pravidly po celou dobu administrace žádosti), vzniklo by riziko neproplacení dotačních prostředků orgány Evropské unie.

VI.b K ukončení administrace žádosti z důvodu střetu zájmů

[52] Přestože městský soud dospěl k závěru, že rozhodnutí stěžovatele je nepřezkoumatelné, do značné míry posuzoval také věcnou správnost jeho závěrů. Stěžovateli vytkl, že jeho závěry dostatečně nevyplývají z citovaných podkladů. Z dokumentů Komise podle městského soudu nevyplývá více než to, že projekty nesmí být schváleny v době, kdy existoval střet zájmů, pročez nelze úvahy stěžovatele o krácení finančních prostředků prozatím označit za racionální a logické vyústění učiněných skutkových zjištění. Komise nikdy ani náznakem netvrdila, že by § 4c zákona o střetu zájmů musel být dodržen po celou dobu administrace žádosti (bod 96 napadeného rozsudku).

[53] Vzhledem k těmto závěrům městského soudu se Nejvyšší správní soud zabýval také námitkami stěžovatele, které se týkaly posouzení důvodů ukončení administrace žádosti žalobkyně. Prostor pro uvážení správního orgánu má vždy své limity, které jsou stanoveny předem právními předpisy, případně je správní orgán vymezuje průběžně vlastní rozhodovací praxí, kterou je povinen následně dodržovat. Kritéria pro rozhodování ani aplikační praxe nesmějí být excesivní (např. diskriminační) a svévolná. Při rozhodování je nutné zohledňovat konkrétní okolnosti daného případu a dbát na to, aby při skutkově shodných nebo podobných případech nevznikaly nedůvodné rozdíly. Rozhodnutí musí být řádně odůvodněno (srov. již citovaný rozsudek NSS č. j. 9 Ads 83/2014-46, bod 32).

[54] Podle § 4c zákona o střetu zájmů „[j]e zakázáno poskytovat dotaci podle právního předpisu upravujícího rozpočtová pravidla nebo investiční pobídku podle právního předpisu upravujícího investiční pobídky obchodní společnosti, ve které veřejný funkcionář uvedený v § 2 odst. 1 písm. c) nebo jím ovládaná osoba vlastní podíl představující alespoň 25 % účasti společníka

pokračování

v obchodní společnosti“. Uvedený § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů stanoví, že „[p]ro účely tohoto zákona se veřejným funkcionářem rozumí člen vlády nebo vedoucí jiného ústředního správního orgánu, v jehož čele není člen vlády“.

[55] Podle čl. 6 nařízení č. 1303/2013 „[o]perace podporované z fondů ESI [tj. evropských strukturálních a investičních fondů] jsou v souladu s platným právem Unie a členských států týkajícím se jeho uplatňování“.

[56] Nejvyšší správní soud nesdílí pochybnosti městského soudu o nesrovnalostech v odůvodnění rozhodnutí stěžovatele. Neshledává pochybení stěžovatele v tom, že převzal auditní zjištění v otázce střetu zájmů podle § 4c zákona o střetu zájmů, které považoval za přílehlavé i pro případ žalobkyně, jehož jediným společníkem byla k podání žádosti o dotaci (stejně jako v případě společnosti SCHROM FARMS) společnost AGROFERT. I když případ společnosti SCHROM FARMS není svou podstatou zcela totožný jako věc žalobkyně, podstatný skutkový rozdíl spočíval v tom, že v nyní posuzované věci byl Ing. Andrej Babiš předsedou vlády pouze v době podání žádosti o dotaci. V průběhu administrace žádosti byla jmenována nová vláda, jejímž členem již nebyl. Komise se v auditu zabývala i dalšími žádostmi o dotace podanými společnostmi z koncernu AGROFERT, a proto lze její závěry týkající se trvání střetu zájmů v době podání žádosti o dotaci vzáhnout i na věc žalobkyně. To ostatně nezpochybnil ani městský soud. Ten měl ovšem pochybnosti o tom, že by ze závěrů Komise bylo možno dovodit nezpůsobilost žadatele o dotaci v případě, kdy existuje střet zájmů pouze v době podání žádosti o projekt, tento však již netrvá v době schválení dotace.

[57] Stěžovatel se s touto otázkou dostatečně vypořádal odkazem na porušení § 4c zákona o střetu zájmů a čl. 6 nařízení č. 1303/2013, jakož i porušení kapitoly 4 písm. k) obecné části A Pravidel, z níž jednoznačně vyplývá, že projekt musí být v souladu s příslušnou právní úpravou již od okamžiku podání žádosti (srov. již zmíněný rozsudek NSS č. j. 10 Afs 157/2024, body 22 a 23). Pokud žalobkyně podala žádost o dotaci v době, kdy byl Ing. Andrej Babiš předsedou vlády, a existoval zde tedy (ve smyslu závěrů Komise) střet zájmů, pro který nebyla způsobilou žadatelkou o dotaci, je zřejmé, že projekt nebyl v průběhu celé jeho administrace v souladu s příslušnou právní úpravou.

[58] Nelze tudíž stěžovateli vytknout, že by rozhodnutím o ukončení administrace projektu vybočil z mezí správního uvážení. Pravidlo stanovené v kapitole 4 písm. k) obecné části A Pravidel je zjevné a není potřeba je dále vykládat. V této souvislosti je třeba připomenout, že u nenárokových dotací má veřejná moc širokou míru úvahy při nakládání s veřejnými prostředky. Následný soudní přezkum je v zásadě omezen na záruku řádného procesu, nikoli na posouzení správnosti samotných dotačních podmínek. Případný zásah soudu do podmínek pro poskytnutí dotace je možný pouze ve výjimečných případech, např. nebyla-li by dotace přiznána s odkazem na podmínku, která je neopodstatněná a v právním státě zjevně nepřijatelná (k tomu např. rozsudky NSS ze dne 23. 5. 2018, č. j. 6 Afs 8/2018-37, č. 3757/2018 Sb., či ze dne 21. 5. 2024, č. j. 1 Afs 25/2024-88). O takový případ ale v nyní posuzované věci nešlo.

[59] Za plně opodstatněný považuje Nejvyšší správní soud rovněž druhý důvod ukončení administrace žádosti, kterým byla obava stěžovatele z následného neproplacení dotačních prostředků orgány Evropské unie. Stěžovatel logicky založil své rozhodnutí i na principu

prevence (předcházení nesrovnalostem). Jeho obava z možných finančních oprav byla namísto s ohledem na to, že podle kapitoly 4 písm. k) obecné části A Pravidel (a rovněž podle čl. 61 finančního nařízení z roku 2018) musel být projekt v souladu s příslušnou právní úpravou po celou dobu jeho administrace. Stěžovatel postupoval v souladu se zásadou ochrany veřejných rozpočtů.

VI.c K návrhu na postoupení věci rozšířenému senátu

[60] K návrhu žalobkyně na postoupení věci rozšířenému senátu podle § 17 s. ř. s. pátý senát Nejvyššího správního soudu podotýká, že se ztotožnil s právním názorem vysloveným v rozsudcích NSS č. j. 1 Afs 172/2024-59 a č. j. 10 Afs 157/2024-62, jakož i v dalších rozsudcích vydaných v obdobných věcech, a nemá žádný důvod se od tohoto právního názoru odchýlit. Obdobným návrhem v jiné věci jiné společnosti z koncernu AGROFERT se nedávno zabýval také sedmý senát, který neshledal žádné rozpory v judikatuře odůvodňující takovýto postup (rozsudek NSS ze dne 25. 3. 2025, č. j. 7 Afs 172/2024-66, bod 50).

VII. Závěr a náklady řízení

[61] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 13. června 2025

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu