



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně: **PENAM, a. s.**, se sídlem Cejl 504/38, Brno, zastoupená 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, zastoupený doc. JUDr. Janem Brodcem, LL.M., Ph.D., advokátem se sídlem Rubešova 162/8, Praha 2, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2024, č. j. 5 A 132/2021 - 153,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žádnému z účastníků **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

### O d ů v o d n ě n í :

#### I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně požádala dne 30. 4. 2020 žalovaného o poskytnutí dotace na projekt „Zateplení obvodového pláště administrativní budovy Znojmo,“ (dále jen „projekt“), a to v rámci *Operačního programu podnikání a inovace pro konkurenceschopnost 2014-2020* (dále jen „operační program“). Podle žalovaného jsou dotace z tohoto programu vypláceny z Evropského fondu pro regionální rozvoj (dále jen „Fond“) a nepočítá se u nich se spolufinancováním ze státního rozpočtu, který se na jejich vyplácení podílí pouze formou dočasného předfinancování. Žalobkyně sice podle žalovaného splnila věcná kritéria pro přiznání dotace, žalovaný však zohlednil výstupy z auditu Evropské komise (dále

jen „Komise“), který se týkal souladu řídicích a kontrolních systémů České republiky s právním rámcem upraveným v čl. 75 odst. 1 a 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Fondu a dalších fondech (dále jen „nařízení č. 1303/2013“). Výstupy uvedeného auditu (dále jen „audit“) byly *Závěrečná zpráva* ze dne 29. 11. 2019 a následně tzv. *follow-up letter* ze dne 22. 10. 2020.

[2] Podle žalovaného z těchto výstupů vyplývá, že podá-li člen koncernu Agrofert žádost o dotaci, jež by měla být v konečném důsledku financována z Fondu (fakticky proplacena z prostředků Evropské unie), nelze této žádosti vyhovět, dokud je Ing. Andrej Babiš (tj. osoba, která dle závěrů Komise fakticky ovládá koncern Agrofert) veřejným funkcionářem (resp. jím byl v rozhodné době). Podle auditních výstupů by takové prostředky byly poskytnuty v rozporu s § 4c zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů (dále jen „zákon o střetu zájmů“). Komise doplnila, že správní orgán za těchto podmínek nesmí vybrat k podpoře projekt společnosti z koncernu Agrofert, ani takové společnosti dotaci poskytnout.

[3] Žalovaný připomněl, že žalobkyně je členem koncernu Agrofert. Ačkoli výstupy auditu nebyly rozhodnutím ve smyslu čl. 144 a 145 nařízení č. 1303/2013, měl žalovaný za to, že je musí při posuzování žádosti zohlednit zejména v souvislosti se svou povinností plnit úkoly nejehospodárnějším způsobem ve smyslu § 45 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (dále jen „rozpočtová pravidla“), jakož i povinností prevence, resp. hospodárného nakládání s rozpočtovými prostředky podle čl. 122 odst. 2 nařízení č. 1303/2013. S ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že není splněn základní předpoklad pro poskytnutí dotace, tj. konečné financování z Fondu. Případné vyplacení prostředků z dotací by totiž za daných okolností mohlo ohrozit státní rozpočet a fungování operačního programu. Připomněl, že podle ustálené judikatury není na poskytnutí dotace právní nárok; ten se konstituuje až vydáním rozhodnutí o poskytnutí dotace. Je proto věcí správního uvážení správního orgánu, komu, za jakých podmínek a zda vůbec dotaci poskytne, přičemž nesmí vybočit z mezí či hledisek správního uvážení stanovených zákonem nebo takové správní uvážení zneužít. Žalovaný proto svým rozhodnutím ze dne 8. 10. 2021, č. j. MPO 614933/21/61500, žádost žalobkyně podle § 14m odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel zamítl.

[4] Žalobkyně se proti tomuto rozhodnutí bránila žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“). V ní tvrdila, že závěry auditu jsou pro rozhodování žalovaného nezávazné a že byl žalovaný povinen otázku možného střetu zájmů Ing. Andreje Babiše vyhodnotit sám. Závěry auditu jsou rovněž věcně nesprávné a žalobkyně ani mateřská společnost Agrofert se proti nim neměly možnost bránit. Auditóři nadto překročili svou pravomoc, jelikož se zabývali dotačními projekty konkrétních subjektů namísto kontroly řídicích a kontrolních systémů členského státu. Žalobkyně rovněž upozornila na jejich možnou podjatost, neboť byli spojeni s jinými politickými stranami. Dále žalobkyně namítala, 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; nadto ani sama o sobě nemohla být důvodem k zamítnutí žádosti.

pokračování

[5] Městský soud žalobu napadeným rozsudkem zamítl. V jeho odůvodnění odkázal na jednotnou rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu (zejména 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, či ze dne 25. 4. 2024, č. j. 4 Afs 71/2023 - 104) týkající se případů skutkově podobných projednávané věci. Kasační soud v nich aproboval postup žalovaného, jenž zamítl žádost o poskytnutí dotace podanou společností z koncernu Agrofert, a to na základě uplatnění principu prevence v návaznosti na závěry předmětného auditu Komise. Kasační soud doplnil, že sám žalovaný nebyl povinen hodnotit otázku střetu zájmů Ing. Andreje Babiše. Městský soud se s právními závěry daných rozsudků ztotožnil.

[6] V napadeném rozsudku zopakoval, že poskytnutí dotace je dobrodiním ze strany státu, na které není právní nárok. Dále soud upozornil, že žalovaný zamítl žádost o dotaci z důvodu existence rizika, že by dotační prostředky vyplacené žalobkyni nemusely být následně z Fondu proplaceny, nikoli z důvodu prokázání existence střetu zájmů. Žalovaný sám proto nebyl povinen posuzovat existenci střetu zájmů Ing. Andreje Babiše ve smyslu § 4c zákona o střetu zájmů. Uvedené riziko zřetelně vyplývalo ze závěrů auditních výstupů; soud v tomto směru nepřisvědčil námitce, že výstupy definitivně neurčují pozici Komise a nemají závazné právní účinky. Podle soudu vnitrostátní orgány neuspěly s námitkami uplatněnými proti *Závěrečné zprávě*, a proto nic nenásvědčovalo tomu, že se pozice Komise bude od auditních výstupů v budoucnu výrazněji odchylovat. Městský soud naopak aproboval postup žalovaného založený na povinnosti dodržovat princip prevence, která vyplývá z čl. 74 odst. 2 a čl. 122 odst. 2 nařízení č. 1303/2013 a z § 45 odst. 2 rozpočtových pravidel. Pokud by žalovaný dotaci poskytl, mohl by postupovat v rozporu s uvedenými ustanoveními. S ohledem na to podle městského soudu nelze postup žalovaného v rámci správního uvážení považovat za svévolný a excesivní. Žalovaný rovněž neporušil princip rovnosti a zákaz diskriminace; stejně tak nebylo dotčeno právo žalobkyně na spravedlivý proces.

## II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[7] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[8] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítá, že metodický pokyn k provádění operačního programu výslovně počítal s financováním dotací výhradně z národního rozpočtu v rámci tzv. *přezávazkování*, pokud celkový objem poskytnutých dotací přesáhl úroveň alokace operačního programu. Daný metodický pokyn kalkuloval v programovém období let 2014 až 2020 s přečerpaním v rozsahu 2 až 3 miliard korun – tato částka měla jít na vrub státního rozpočtu. Městský soud proto pochybil, pokud tvrdil, že operační program nepočítal se spolufinancováním ze státního rozpočtu; obava žalovaného, že by poskytnutím dotace stěžovateli byl ohrožen státní rozpočet, tím pádem neměla oporu v metodickém pokynu. Podle stěžovatelky neexistuje rozdíl mezi případem, kdy Komise dotaci neproplatí kvůli přečerpaní operačního programu a kdy Komise dotaci neproplatí s ohledem na závěry auditních výstupů. Žalovaný nevysvětlil, proč mezi oběma situacemi učinil (podle stěžovatelky nedůvodný) rozdíl, a proč tím pádem stěžovatelku v řízení o žádosti o poskytnutí dotace diskriminoval. Stěžovatelka rovněž považuje

rozsudky Nejvyššího správního soudu, na které městský soud odkázal, za nepřiléhavé, neboť ani ty s významem institutu *přezávazkování* nepočítají.

[9] Stěžovatelka dále trvá na svých žalobních bodech – žalovaný překročil zákonné meze správního uvážení tím, že zamítl její žádost na základě aplikace principu prevence. Závěry auditu jsou pouze předběžné, nemají právní závaznost, k čemuž odkázala mj. na judikaturu Tribunálu, s níž se městský soud nevypořádal. Žalovaný měl rovněž otázku střetu zájmů Ing. Andreje Babiše vyhodnotit sám. Pokud jde o uplatněný princip prevence, stěžovatelka má za to, že je odrazem povinnosti žalovaného „*předcházet nesrovnalostem*“ ve smyslu čl. 122 odst. 2 nařízení č. 1303/2013, přičemž *nesrovnalostí* je podle čl. 2 odst. 36 daného nařízení „*porušení unijního nebo vnitrostátního předpisu*.“ Bylo proto povinností žalovaného hodnotit, zda došlo k porušení vnitrostátního předpisu (konkrétně zákona o střetu zájmů). Stěžovatelka taktéž odkázala na judikaturu kasačního soudu vztahující se k zákonu č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), která by se podle ní měla na projednávaný případ přiměřeně aplikovat. Stěžovatelka zejména upozorňuje, že ani obsah protokolu o kontrole nezbavuje správní orgán povinnosti zjistit skutkový stav v souladu se zásadou materiální pravdy. Povinnost žalovaného zabývat se věcně střetem zájmů stejně tak vyplývá i z Operačního manuálu k operačnímu programu, resp. z auditu Ministerstva financí k operačnímu programu z března 2021, č. j. MF 9140/2021/5207-13.

[10] V důsledku výše namítaných vad rozhodnutí žalovaného (aprobovaného městským soudem) došlo podle stěžovatelky k zásahu do jejího práva na spravedlivý proces. Žalovaný toto právo nerespektoval i proto, že bezdůvodně 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 operačním programem. Městský soud rovněž opomenul některé důkazní návrhy stěžovatelky.

[11] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti souhlasí se závěry napadeného rozsudku, který korektně aplikoval závěry konstantní rozhodovací praxe kasačního soudu. Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Stěžovatelka na vyjádření žalovaného reagovala replikou, v níž setrvala na své dosavadní argumentaci.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou a 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 přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud předesílá, že v minulosti již rozhodoval o množství případů skutkově i právně podobných projednávané věci a dospěl ke sjednocujícímu závěru, který městský soud v napadeném rozsudku respektoval (srov. jeho odst. 26). Právní otázky prezentované v nyní projednávaném případě tak již kasační soud vyřešil např. rozsudcích uvedených v odst. [5] výše. Je vhodné podotknout, že tyto závěry aproboval i Ústavní soud

pokračování

(srov. např. usnesení ze dne 4. 9. 2024, sp. zn. IV. ÚS 1758/24, ze dne 18. 6. 2024, sp. zn. III. ÚS 1389/24, nebo ze dne 3. 7. 2024, II. ÚS 1469/24). Zcela konkrétně pak Nejvyšší správní soud poukazuje na své nedávné rozsudky, všechny ze dne 23. 4. 2025, č. j. 2 Afs 137/2024 - 86, č. j. 2 Afs 138/2024 - 87, č. j. 2 Afs 154/2024 - 83, č. j. 2 Afs 167/2024 - 91 (dále jen „rozsudek ve věci Kostecké uzeniny“), nebo ze dne 11. 4. 2025, č. j. 9 Afs 165/2024 - 78. Kasační stížnosti podané v těchto případech jsou téměř doslova vzájemnými kopiemi a stejně tomu je i v projednávané věci. S ohledem na to Nejvyšší správní soud nevidí důvod se od závěrů uvedených rozsudků jakkoliv odchylovat.

[15] Stěžovatelka má za to, že uvedenou judikaturu nelze na projednávaný případ vztáhnout, neboť Nejvyšší správní soud nevzal do úvahy možnost *přezávazkování* operačního programu, tj. vyplacení dotace výhradně z národních prostředků, jestliže ji Komise neproplatí z důvodu vyčerpání částky alokované v operačním programu. Nejvyšší správní soud upozorňuje na ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s., které upravuje mj. zákaz nových námitek v řízení o kasační stížnosti, pokud bylo možné námitky uplatnit již v řízení před krajským (městským) soudem (srov. např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 14. 3. 2019, č. j. 1 Azs 464/2018 - 24, odst. [24]). Stěžovatelka uvedenou námitku v řízení o žalobě neuplatnila, městský soud se jí proto v napadeném rozsudku nezabýval. Stěžovatelka tuto námitku vznesla až v kasační stížnosti, přestože tak mohla učinit již před městským soudem. Daná námitka je proto podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřijatelná. Vzhledem k tomu je stěžovatelkou namítaná judikatura na projednávanou věc bez dalšího zcela použitelná. Nejvyšší správní soud v podrobnostech odkazuje na odst. [22] a následný rozsudek ve věci „Kostecké uzeniny“.

[16] Kasační soud dále nesouhlasí s tvrzením, že žalovaný překročil zákonné meze správního uvážení; žalovaný odůvodnil zamítnutí žádosti aplikací principu prevence za účelem ochrany stability státního rozpočtu, jehož dodržování mu ukládají vnitrostátní i evropské předpisy (zejm. § 26 odst. 1 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, a dále čl. 74 odst. 2 a čl. 122 odst. 2 nařízení č. 1303/2013). Pro zamítnutí žádosti tedy zvolil přiměřené a legitimní kritérium, které nelze označit za svévolné. Stejně tak správně a přezkoumatelně vyhodnotil příčinu rizika pro státní rozpočet, dále vážnost rizika i jeho relevanci vzhledem k potenciálním důsledkům poskytnutí dotace, jakož i skutečnost, že nic nenasvědčovalo tomu, že by Komise hodlala závěry svého auditu přehodnotit. S ohledem na to Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce předběžné a nezávazné povahy výstupů auditu; z téhož důvodu neprovedl navrhované důkazy týkající se otázky o povaze auditu (srov. odst. [26] rozsudku ve věci „Kostecké uzeniny“).

[17] Pokud jde o problém střetu zájmů a jeho hodnocení žalovaným, Nejvyšší správní soud pouze opakuje, že důvodem pro zamítnutí žádosti stěžovatelky nebyla faktická existence či neexistence střetu zájmů Ing. Andreje Babiše, nýbrž výsledky auditu Komise, z nichž pro Českou republiku plynulo riziko, že předmětná dotace nebude z Fondu proplacena, ve spojení s následnou aplikací principu prevence. I kdyby žalovaný sám střet zájmů hodnotil a i kdyby dospěl k závěru, že předmětný střet zájmů není dán, nijak by dané riziko nesanoval. I v takovém případě by byl povinen v souladu s právními předpisy preventivně zamítnout žádost o poskytnutí dotace. Dané posouzení střetu zájmů by s ohledem na to bylo nadbytečné (srov. odst. [29] rozsudku ve věci „Kostecké uzeniny“). Ohledně polemiky týkající se prokázání *nesrovnalostí* ve smyslu čl. 2 odst. 36

nařízení č. 1303/2013 lze plně odkázat na rozsudek zdejšího soudu ze dne 17. 4. 2024, č. j. 6 Afs 71/2023 - 87, odst. [45], který danou právní otázku vyčerpávajícím způsobem posoudil.

[18] Co se týče námitky, podle níž městský soud rozhodl v rozporu s judikaturou vztahující se ke kontrolnímu řádu, Nejvyšší správní soud upozorňuje, že podle § 2 kontrolního řádu slouží kontrola k ověření, zda kontrolovaný subjekt dodržuje jemu adresované veřejnoprávní povinnosti; jejím výstupem je protokol o kontrole odrážející zjištěný skutkový stav, který může být důležitým podkladem v následujícím řízení (srov. např. § 81 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich). V nyní projednávané věci však žalovaný skutkový stav ohledně střetu zájmů Ing. Andreje Babiše vůbec neposuzoval. Na druhou stranu účelem předmětného auditu není kontrolovat dodržování povinností stěžovatelkou, nýbrž ověřit funkčnost kontrolních systémů České republiky, od čehož se ostatně odvíjí i povaha potenciálních kvazisankcí, které nestíhají stěžovatelku jako příjemce dotace, ale žalovaného. S ohledem na to je logické, že stěžovatelka nedisponovala procesními nástroji, jimiž by se mohla přímo proti auditu Komise či jeho závěrům bránit. Rovněž proto není přílehavá její argumentace týkající se aplikace judikatury vztahující se ke kontrolnímu řádu.

[19] Namítá-li stěžovatelka, že povinnost žalovaného věcně posoudit střet zájmů vyplývá i ze zprávy auditního orgánu Ministerstva financí a manuálu k operačnímu programu, Nejvyšší správní soud opětovně upozorňuje, že ani tuto námitku stěžovatelka v řízení o žalobě nevznesla. Uplatnila-li ji poprvé v řízení o kasační stížnosti, ačkoli jí nic nebráno přednést ji již v žalobě, je s ohledem na § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustná (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 4. 2025, č. j. 9 Afs 165/2024 - 78, odst. [38]).

[20] Nejvyšší správní soud stěžovatelce nepřisvědčil ani v případě námitky porušení jejího práva na spravedlivý proces, neboť se v řízení o žádosti mohla k závěrům auditu Komise vyjádřit a rozhodnutí o zamítnutí žádosti nebylo postaveno na vlastním posouzení střetu zájmů. Rovněž nebylo porušením práva na spravedlivý proces ani to, že žalovaný sám věcně střet zájmů neposoudil (srov. odst. [32] rozsudku ve věci „Kostelecké uzeniny“). Pokud jde o skutečnost, že žalovaný dal při posuzování žádosti bezdůvodně přednost veřejnému zájmu na ochraně státního rozpočtu před zájmy, které jsou prosazovány prostřednictvím operačního programu, Nejvyšší správní soud opětovně poukazuje na závěry rozsudku ve věci Kostelecké uzeniny, odst. [33]. Pouze obecně podotýká, že účelem operačního programu je podpořit určité specifické zájmy, avšak pouze v tom omezeném rozsahu, který odpovídá jeho podmínkám i zákonným mantinelům. Zájem na uplatnění této podpory však vždy musí respektovat vůdčí veřejný zájem na ochraně státního rozpočtu. Nadto lze doplnit, že veřejný zájem na financování projektů v rámci operačního programu je realizován prostřednictvím dílčích projektů, nikoli výhradně projektu stěžovatelky. Nelze proto tvrdit, že žalovaný druhý z veřejných zájmů zcela opomenul.

[21] Co se týče tvrzeného neprovedení některých důkazů v řízení o žalobě, Nejvyšší správní soud upozorňuje, že městský soud v napadeném rozsudku zřetelně zdůvodnil, proč dané důkazy neprovedl (srov. jeho odst. 23). Kasační soud nemá jeho závěrům co vytknout.

pokračování

#### IV. Závěr a náklady řízení

[22] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů shledal kasační stížnost nedůvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. zamítl.

[23] O nákladech řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný byl ve věci úspěšný a v souladu se závěrem usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47, odst. [29], publ. pod č. 3228/2015 Sb. NSS, má právo na náhradu účelně vynaložených nákladů přesahujících rámec jeho běžné úřední činnosti. Kasační soud však neshledal, že by žalovanému takové náklady vznikly, neboť zastupování správního orgánu v řízení před správními soudy je součástí této běžné úřední činnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2007, č. j. 6 As 40/2006 - 87, publ. pod č. 1260/2007 Sb. NSS). Pokud se žalovaný nechal v řízení před správním soudem zastoupit advokátem, nebyly náklady na toto zastoupení vynaloženy účelně (shodně např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 11. 4. 2025, č. j. 9 Afs 165/2024 - 78, odst. [38]). Nejvyšší správní soud proto žádnému z účastníků náhradu nákladů řízení nepřiznal.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 11. července 2025

JUDr. Jaroslav Vlašín  
předseda senátu