



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců Mgr. Kateřiny Kopečkové a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně: **ZS Vilémov, a. s.**, se sídlem Vilémov č. p. 227, zastoupené JUDr. Sylvíí Sobolovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Praha 1, Jungmannova 745/24, proti žalovanému **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, se sídlem Praha 1, Na Františku 1039/32, zastoupenému advokátem JUDr. Bc. Petrem Kadlecem, se sídlem Praha 1, Na Florenci 2116/15, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 7. 2024, č. j. 3 A 140/2021-194,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **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 :

[1] Žalobkyně podala dne 13. 3. 2020 žádost o poskytnutí dotace na projekt „Zateplení dílny včetně zdroje tepla Vilémov“ na základě výzvy „Úspory energie – V. Výzva“ vyhlášené podle § 14j zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „rozpočtová pravidla“), v rámci Operačního programu podnikání a inovace pro konkurenceschopnost 2014 – 2020 (dále jen „operační program“). Žalobkyně je součástí holdingu AGROFERT.

[2] Žalovaný při posouzení žádosti zohlednil výstupy auditu Evropské komise č. REGC414CZ0133 obsažené v její závěrečné zprávě ze dne 29. 11. 2019, na niž navázal tzv. follow-up (dopis) ze dne 22. 10. 2020 (dále též „*auditní výstupy*“). Auditní výstupy vypovídají o nezpůsobilosti dotací poskytnutých členům skupiny AGROFERT k proplacení příspěvku z Evropského fondu pro regionální rozvoj za současného splnění podmínky, že šlo o dotace na základě žádostí o podporu podaných od 1. 9. 2017, pokud současně Ing. Andrej Babiš byl nebo je veřejným funkcionářem. Podle auditních výstupů by tyto prostředky byly poskytnuty v rozporu s § 4c zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o střetu zájmů*“). Evropská komise rovněž dodala, že správní orgán nesmí za těchto podmínek vybrat (k podpoře) a poskytnout dotace společností ze skupiny AGROFERT. Operační program přitom nepředpokládá spolufinancování projektů ze státního rozpočtu. Žalovaný dospěl k závěru, že není splněn základní předpoklad pro poskytnutí dotace, kterým je její konečné financování z Evropského fondu pro regionální rozvoj, což představuje riziko pro státní rozpočet. Proto s odkazem na závěry auditu a zároveň povinnost plnit své úkoly nejehospodárnějším způsobem ve smyslu § 45 odst. 2 rozpočtových pravidel podle § 14m rozpočtových pravidel žádost zamítl.

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

[4] Městský soud odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu z jejichž závěrů týkajících se skutkově i právně totožné problematiky vycházel. S odkazem na metodický pokyn finančních toků programů spolufinancovaných z Evropských strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského námořního a rybářského fondu na programové období let 2014 až 2020 (dále jen „*metodický pokyn*“) dále popsal způsob financování projektů v rámci operačního programu. Ten probíhá tak, že příjemce dotace nejprve uhradí způsobilé výdaje ze svých zdrojů. Následně požádá žalovaného o vyplacení finanční podpory z rozpočtu České republiky určeného k předfinancování příspěvku z rozpočtu Evropské unie, který je po uskutečnění projektu a jeho kontrole proplacen z finančních prostředků Evropské unie. Jedná se o systém sdíleného řízení mezi Evropskou unií a jejím členským státem ve smyslu nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (dále jen „*nařízení č. 1303/2013*“). Operační programy jsou tedy závislé na následném financování ze strukturálních a investičních fondů Evropské unie. Postoj unijních orgánů tak může být pro rozhodnutí o dotaci v konečném důsledku určující. Městský soud v této souvislosti odkázal na závěr Ústavního soudu vyslovený v nálezu ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/17, č. 148/2020 Sb., N 21/98 SbNU 163, týkající se potřeby respektovat mezinárodní závazky, resp. závazky vyplývající z členství České republiky v Evropské unii.

[5] Podle městského soudu žalovaný dostatečně podrobně a přezkoumatelně objasnil důvod zamítnutí žádosti žalobkyně a řádně vypořádal její námitky. Jeho správní úvaha je podložena auditem Evropské komise. Městskému soudu není znám jiný skutkově shodný či obdobný případ jiného žadatele než u subjektů patřících do skupiny Agrofert. Kritérium prevence a omezení rizik pro státní rozpočet má oporu v platné právní úpravě a nebylo

pokračování

zvoleno svévolně ani excesivně. Žalovaný jednoznačně deklaroval, že by shodným způsobem postupoval rovněž u jiných žádostí o dotace, u kterých by byl znám negativní postoj Evropské komise k jejich následnému proplacení. Podle městského soudu tudíž nedošlo ani k namítanému porušení principu rovného zacházení.

[6] Městský soud dále odkázal na odpovědnost členských států podle čl. 74 odst. 1 nařízení č. 1303/2013 zajistit účinné fungování systémů řízení a kontroly programů. Podle čl. 122 odst. 2 nařízení č. 1303/2013 jsou členské státy dále povinny předcházet nesrovnalostem, tj. postupovat i preventivně. Žalovaný postupoval v souladu uvedenými principy. Současně v souladu s § 45 odst. 2 rozpočtových pravidel, včetně § 26 odst. 1 písm. a) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o finanční kontrole*“) dostal své povinnosti prevence, resp. hospodárného nakládání s rozpočtovými prostředky, v situaci, kdy by hrozilo, že by ze státního rozpočtu byly vynaloženy prostředky na dotaci, která měly být původně proplaceny Evropskou unií. Ve státním rozpočtu by totiž takové prostředky k dispozici nebyly. Důraz na opatrnost a prevenci při poskytování finančních prostředků ze státního rozpočtu přitom nelze považovat za vybočení z mezí správního uvážení, natož za jeho zneužití.

[7] Podle městského soudu skutečnost, že auditní výstupy definitivně neurčují pozici Evropské komise a nemají závazné právní účinky v tom smyslu, že by vylučovaly společnosti koncernu Agrofert z možnosti financování z evropských fondů neznámá, že by poskytnutí dotace žalobci nepředstavovalo riziko pro státní rozpočet. Jakkoli měly auditní výstupy předběžný charakter, nelze odhlížet od toho, že vnitrostátní orgány neuspěly s námitkami uplatněnými proti auditním výstupům, a tedy nic nenásvědčovalo tomu, že se pozice Evropské komise bude od auditních výstupů v budoucnu výrazněji odchylvat.

[8] Městský soud neshledal důvodnou ani námitku, že žalovaný porušil právo žalobkyně na spravedlivý proces, neboť vycházel ze závěrů auditu, proti kterým se nemohla bránit. Žalovaný za důvod o neposkytnutí dotace označil riziko neproplacení poskytnutých prostředků státního rozpočtu Komisí. I v případě, že by žalovaný sám posoudil střet zájmů a přisvědčil žalobkyni, tato skutečnost by nijak nesnižovala míru popsaného rizika pro státní rozpočet, kvůli kterému žalovaný dotaci neposkytl. Finanční opravy by mohly v krajním případě postihnout celý operační program.

[9] K namítanému překročení pravomocí Evropské komise městský soud uvedl, že smysl a účel auditu spočívá v ochraně finančních zájmů Evropské unie prostřednictvím kontroly řídicích a kontrolních systémů členského státu ze strany Evropské komise. Pro dosažení tohoto cíle nepostačuje pouhá abstraktní kontrola souladu vnitrostátního procesu poskytování dotací s právem Evropské unie. Evropská komise musí též zkoumat, jakým způsobem jsou dotační pravidla fakticky naplňována, protože právě tato skutečnost má přímý dopad na rozpočet Evropské unie. Její pravomoc je založena § 75 odst. 1 a 2 nařízení č. 1303/2013. Evropská komise jednala v mezích své pravomoci, když provedla audit konkrétních projektů, na jehož základě přijala auditní výstupy. Shodný názor vyjádřil Ústavní soud v nálezu ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/17, odst. 101.

[10] Městský soud se neztotožnil ani s námitkou dovolávající se možné podjatosti osob podílejících se na auditní proceduře. Auditní šetření není správním řízením podléhajícím

vnitrostátní úpravě podle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, a úřední osoby podílející se na auditu, pokud jimi vůbec byli členové těch politických stran České republiky, k nimž se námitka vztahuje, nejsou úředními osobami rozhodujícími v přezkoumávaném řízení o žádosti o dotaci.

[11] Městský soud s odkazem na svou dosavadní judikaturu nepřisvědčil ani námitce, že by pro posouzení věci bylo významné rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 26. 9. 2019, č. j. 117665/2019/KUSK, vydané v řízení o přestupku, z něhož má plynout, že Ing. Andrej Babiš neovládá společnosti náležející do holdingu Agrofert. Příslušný orgán rozhodoval pouze ve věci přestupku podle § 23 odst. 1 písm. b) zákona o střetu zájmů, tedy ve věci jednání, jež mělo být v rozporu s § 4a odst. 1 zákona o střetu zájmů, omezujícího vlastnictví médií veřejnými funkcionáři, a nevyjadřoval se k naplnění podmínky § 4c zákona o střetu zájmů z pohledu rozhodování o poskytnutí dotace.

[12] Podle městského soudu žalovaný zvážil všechna podstatná kritéria pro aplikaci správního uvážení při rozhodování o žádosti o dotaci, na niž není právní nárok. Zohlednil způsob financování projektu z evropských fondů, povinnost předcházet nesrovnalostem ve smyslu nařízení č. 1303/2013, povinnosti zakotvené národními právními předpisy k posouzení finančních rizik a zajištění hospodárného výkonu státní správy. Žalovaný sám nebyl povinen posoudit případný střet zájmů Ing. Andreje Babiše ve smyslu § 4c zákona o střetu zájmů, neboť to by nemohlo nic změnit na zásadním důvodu napadeného rozhodnutí, vyvozeném z posouzení střetu zájmů v rámci administrace operačního programu Komisi, v jehož důsledku by vyplacením dotace mohl být ohrožen státní rozpočet. Tímto zásadním důvodem je opatrnost a prevence při poskytování finančních prostředků ze státního rozpočtu České republiky, vycházející z okolností, které ve svém souhrnu důvodně nasvědčují tomu, že takovou dotaci vyplacenou ze státního rozpočtu by Evropská unie neproplatila.

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

[14] Stěžovatelka namítá, že městský soud pochybil v posouzení právní otázky, zda žalovaný překročil meze správního uvážení. Pokud žalovaný opřel své rozhodnutí o princip prevence k ochraně státního rozpočtu před tím, aby z něj byly financovány dotace, které následně nebudou proplaceny z evropských fondů, tak z mezí správního uvážení vybočil. To dovozuje stěžovatelka odkazem na institut „přezávazkování“ (tedy vyplacení již přidělené dotace ze státních prostředků, pokud ji nelze proplatit z důvodu vyčerpání celkové částky alokované v operačním programu, pozn. Nejvyššího správního soudu). Z hlediska míry rizika pro státní rozpočet není žádný rozdíl mezi poskytnutím dotace navzdory negativnímu stanovisku Evropské komise a poskytnutím dotace navzdory tomu, že finanční rámec daného operačního programu byl již dříve poskytnutými dotacemi vyčerpán. Dopad na státní rozpočet, jaký je dovozován v případě stěžovatelky, je i v případech „přezávazkování“ shodný. S touto otázkou se doposud nijak nevypořádal ani Nejvyšší správní soud ve své judikatuře. Stěžovatelka namítá, že metodický pokyn stanovil, z jakých rozpočtových prostředků mohl žalovaný dotaci nekrytou finančním rámcem operačního programu financovat. O tom se však žalovaný ani městský soud nezmiňuje, naopak oba vychází z předpokladu, že jsou poskytovány pouze a výlučně dotace proplácené z rozpočtu Evropské unie. Daný operační program přitom patří k nejvíce „přezávazkovaným“

pokračování

operačním programům, jak potvrdil ředitel odboru strukturálních fondů Ministerstva financí na výroční konferenci operačních programů.

[15] Stěžovatelka v této souvislosti namítá, že důkazní návrhy týkající se „přezávazkování“ operačního programu, neuplatnila před městským soudem opožděně. Pro posouzení věci byly významné.

[16] Stěžovatelka nesouhlasí s tím, že by vlastní posouzení otázky střetu zájmů žalovaným nemohlo mít vliv na jeho rozhodnutí. Podle stěžovatelky žalovaný účelově pominul, že stěžovatelka splnila pravidla pro výběr projektů v rámci operačního programu a předmětné výzvy, stejně jako pominul veřejný zájem prosazovaný dotačním programem (zájem na modernizaci a posílení konkurenceschopnosti české ekonomiky). Podle stěžovatelky měl žalovaný rovněž zohlednit možnost, že v případě neproplacení dotace ze strany Evropské komise lze zahájit řízení o odnětí dotace podle § 15 odst. 1 písm. c) rozpočtových pravidel. I tato skutečnost zásadním způsobem zpochybňuje žalovaným namítané riziko pro státní rozpočet, resp. nutnost upřednostnění veřejného zájmu na jeho ochraně před všemi ostatními významnými zájmy.

[17] Podle stěžovatelky žalovaný, narozdíl od případů dotací, které nebyly kryty finančním rámcem operačního programu, pouze v jejím případě zohlednil veřejný zájem na ochraně státního rozpočtu. Žalovaný se nemusel ztotožnit se závěry auditu a mohl dotaci poskytnout. Jestliže žalovaný tvrdí, že ani pokud by posoudil otázku střetu zájmů, nic by to na zásadním důvodu jeho rozhodnutí nezměnilo, tak totéž podle stěžovatelky platí i pro dotace poskytnuté mimo finanční rámec operačního programu. Opatrnost a prevence jako zákonný a zásadní důvod pro zamítnutí dotace tedy neobstojí. Z téhož důvodu jako zákonný neobstojí ani rozsudek městského soudu, který převzal argumentaci uvedenou v citovaných rozsudcích Nejvyššího správního soudu, která je však založena na zavádějících a nepravdivých tvrzeních žalovaného.

[18] Stěžovatelka dále namítá, že městský soud dezinterpretoval význam a právní účinky auditních výstupů. S odkazem na závěry Tribunálu ze dne 16. 9. 2019 ve věci T-703/18, *Polsko v. Komise* (ECLI:EU:T:2019:628) a ze dne 14. 9. 2022, T-101/21 a T-213/21, ve spojených věcech *Primagra a Mlékárna Hlinsko proti Komisi* (ECLI:EU:T:2022:571) (dále jen „rozhodnutí Tribunálu“), stěžovatelka namítá, že auditní závěry nemají povahu právně závazného rozhodnutí a nejsou konečné. Jde pouze o přípravný akt některých složek Evropské komise, který neurčuje její definitivní pozici. Předběžná povaha auditních výstupů zmenšuje i riziko neproplacení výdajů z rozpočtu Evropské unie, které žalovaný nemohl předjímat. Stěžovatelka v této souvislosti namítá, že městský soud se měl vypořádat i s procesními stanovisky Evropské komise, která předložila Tribunálu. Z nich plyne, že audit se společností ze skupiny AGROFERT bezprostředně nedotýká. Podle stěžovatelky žalovaný neověřil, zda skutkový stav, ze kterého audit v rámci hodnocení vzorku dotací poskytnutých společností ze skupiny AGROFERT vycházel, odpovídá skutkovému stavu v nyní posuzované věci. Takové opomenutí pak městský soud nemohl nahradit a nemohl ani sám provést posouzení střetu zájmů; jeho závěr, že tuto otázku nebyl povinen posuzovat žalovaný, je však nezákonný.

[19] Stěžovatelka dále namítá, že pokud žalovaný vyšel i z toho, že důvodem zamítnutí dotace byla povinnost předcházet nesrovnalostem ve smyslu čl. 122 odst. 2 nařízení č. 1303/2013, měl prokázat, že poskytnutím dotace stěžovateli by došlo k porušení

konkrétního ustanovení právního předpisu (§ 4c zákona o střetu zájmů či čl. 61 nařízení č. 2018/1046). To však neučinil a městský soud pochybil, pokud tento postup potvrdil jako zákonný. Stěžovatelka dále zdůrazňuje nezávislost posuzování žádostí o dotace i v systému tzv. sdíleného řízení. Mít jiný názor než auditoři Evropské komise podle stěžovatelky nesrovnalost nezakládá. Podle stěžovatelky to potvrdila i Evropská komise ve svém vyjádření ze dne 6. 5. 2021 v řízení před Tribunálem.

[20] Stěžovatelka dále poukazuje na to, že i zpráva o auditu řízení a kontroly předmětného operačního programu č. j. MF-9140/2021/5207-13 vypracovaná auditním orgánem Ministerstva financí dovodila, že z metodického pokynu žalovaného vyplývá povinnost zabývat se otázkou střetu zájmů podle § 4c zákona o střetu zájmů. Žalovaný se posouzení střetu zájmů vyhnul se záměrem postupovat v jejím případě jinak než v případě žádostí jiných žadatelů. Žalovaný zároveň nezohlednil, že auditní výstupy vznikly bez jakéhokoli zapojení stěžovatelky, která se k nim nemohla vyjádřit a vyvrátit je. Stěžovatelka v této souvislosti připodobňuje auditní výstupy ke kontrolním protokolům a odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, která dovodila nutnost vypořádat se s důkazy svědčícími o nesprávnosti závěrů kontrolních protokolů.

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

[22] Žalovaný se ve svém rozhodnutí nevypořádal ani s tím, proč dal přednost jednomu veřejnému zájmu (zájmu na ochraně veřejných financí) před jiným veřejným zájmem (zájmu na posílení inovačního potenciálu, konkurenceschopnosti a ekologické udržitelnosti českých podniků) a před základním právem stěžovatelky na spravedlivý proces. Přestože byl projekt stěžovatelky vybrán a doporučen k financování, tak pouze v důsledku rizika neproplacení dotace poskytnuté ze státního rozpočtu se z jinak pozitivně hodnoceného projektu stal najednou špatný projekt. Žádné ustanovení právních předpisů či dotačních podmínek přitom žalovanému nezakazuje poskytnout dotaci v případě, že mu Evropská komise sdělí výsledky svého auditu. Podle stěžovatelky poskytovatel dotace nemůže s odkazem na neuchopitelný a vágní princip prevence, navíc aplikovaný bez řádně zjištěného skutkového stavu s odkazem na nezávazný, předběžný a neověřený závěr, změnit pořadí projektů hodnocených na podkladě předem daných a závazných pravidel operačního programu. Přesto městský soud takový postup jako správný potvrdil.

[23] 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 i žalovaný v dalších navazujících podáních setrvali na své dosavadní argumentaci.

pokračování

[24] 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 advokátem. Poté posoudil důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[25] Kasační stížnost není důvodná.

[26] Stěžovatelka vznáší v principu shodné námitky k právním otázkám, kterými se Nejvyšší správní soud již opakovaně zabýval. Lze odkázat kupř. na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2024, č. j. 7 Afs 96/2023-90, či ze dne 11. 4. 2025, č. j. 9 Afs 165/2024-78 nebo ze dne 23. 4. 2025, č. j. 2 Afs 138/2024-87 a č. j. 2 Afs 167/2024-91, které posuzovaly shodné právní otázky. Proti rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Afs 96/2023-90 byla podána ústavní stížnost, která byla Ústavním soudem odmítnuta usnesením ze dne 4. 9. 2024, sp. zn. IV.ÚS 1758/24 (srov. též usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 6. 2024, sp. zn. III. ÚS 1389/24, a ze dne 3. 7. 2024, II. ÚS 1469/24, týkající se obdobných případů). Ani v nynější věci neshledal Nejvyšší správní soud důvod odklonit se od již vyslovených závěrů.

[27] Stěžovatelka v kasační stížnosti vznáší proti závěrům městského soudu námitku, v níž poukazuje na institut „přezávazkování“ a rovněž shodně, jako u jednání před městským soudem, navrhuje k této otázce dokazovat nad rámec obsahu správního spisu. Tuto námitku však uplatňuje poprvé až v řízení před kasačním soudem. To platí i pro námitku, že žalovaný možnost „přezávazkování“ používaného v rámci operačního programu „zamlčel“ a že tato skutečnost vyvrací riziko dopadu na státní rozpočet v případě udělení dotace stěžovateli. Stěžovatelka mohla tyto námitky vznést již v žalobě. Podle konstantní judikatury § 104 odst. 4 s. ř. s. 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 nepřipustné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004-49). Dané námitky jsou proto nepřipustné a Nejvyšší správní soud se jimi dále nezabývá. Za této situace nemá rovněž smysl zabývat se důkazními návrhy uplatněnými k této otázce v kasační stížnosti.

[28] V této souvislosti není důvodná ani námitka, že městský soud pochybil, pokud neprovedl důkazy navrhované stěžovatelkou k „přezávazkování“ operačního programu. Neprovedení těchto důkazů městský soud správně odůvodnil tím, že argumentaci týkající se „přezávazkování“ stěžovatelka včas neuplatnila v žalobě a ostatně ani v řízení před žalovaným. Namítá-li stěžovatelka, že těmito důkazními návrhy pouze rozvíjela včas uplatněnou žalobní argumentaci, tak nelze přehlédnout, že v žalobě stěžovatelka pouze v obecné rovině namítala, že z žádného předpisu, výzvy ani souvisejících dotačních podmínek nevyplývá, že by v rámci operačního programu nemohla být dotace vyplacena čistě z národních prostředků, což potvrzuje i Evropská komise ve svém vyjádření. Dále poukázala na možnost následného odnětí dotace, pokud by nedošlo k jejímu proplacení ze strany Evropské komise. Podstata této žalobní argumentace se tudíž míjí s institutem „přezávazkování“, tedy vyplacení již přidělené dotace výhradně ze státních prostředků, pokud ji nelze proplatit čistě z důvodu vyčerpání celkové částky alokované v operačním programu, s nímž až v kasační stížnosti stěžovatelka srovnává svoji situaci. Ke včasné žalobní

argumentaci naopak městský soud stěžovatelce správně vysvětlil způsob financování operačního programu, který je postaven na principu předfinancování příspěvku z rozpočtu Evropské unie ze státního rozpočtu, který je následně v plné výši proplacen z finančních prostředků Evropské unie.

[29] Na získání dotace zásadně není právní nárok (§ 14 odst. 1 a 2 rozpočtových pravidel), což představuje základní východisko pro posouzení věci. Žádné základní právo na dotaci nebo veřejnou zakázku nelze dovodit ani z Listiny základních práv a svobod (odst. 200 nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/17). Nemá-li žadatel o dotaci či návratnou finanční pomoc na její poskytnutí právní nárok, nemůže její poskytnutí legitimně očekávat (ve smyslu ochrany ústavního práva na majetek). Poskytovatel dotace má „*široký prostor pro uvážení, komu, za jakých podmínek a zda vůbec dotaci poskytne*“ (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Ads 83/2014-46, odst. 29). Nárok by stěžovatelce vznikl až pravomocným rozhodnutím o poskytnutí dotace (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48, č. 3579/2017 Sb. NSS, odst. 32).

[30] Správní uvážení poskytovatelů dotací podléhá soudní ochraně. Při přezkumu zamítavých rozhodnutí přísluší správním soudům posoudit, zda správní orgán z mezí správního uvážení nevybočil, či je nezneužil. Předmětem soudního přezkumu je v takovém případě „*posouzení řádného procesu, který garantuje rovnou ochranu práv a rovné zacházení se všemi žadateli za podmínek stanovených obecným způsobem*“ (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Ads 83/2014-46, odst. 31). Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dále v odst. 33 citovaného rozsudku konstatoval, že „*soudní přezkum je tam, kde má poskytovatel správní uvážení, komu, za jakých podmínek, případně zda vůbec dotaci poskytne, realizován specifickým způsobem. Soudní přezkum neznamena nahrazení správního uvážení uvážením soudu. [...] Součástí přezkoumání je i posouzení, zda je správní uvážení logickým vyústěním řádného hodnocení skutkových zjištění. Pokud byly výše uvedené podmínky splněny, soud nemůže ze stejných skutkových zjištění vyvodit jiné závěry. Právě uvedené vylučuje, aby soudy přezkoumávaly účelnost napadeného rozhodnutí, resp. aby dokonce uvážení správního orgánu nahradily uvážením vlastním*“. Prostor pro uvážení správního orgánu má tedy své limity, které jsou stanoveny právními předpisy, případně je správní orgán vymezuje průběžně vlastní rozhodovací praxí, kterou je povinen následně dodržovat. Kritéria pro rozhodování ani aplikační praxe nesmějí být excesivní (např. diskriminační) a svévolná. Při rozhodování je nutné zohledňovat konkrétní okolnosti daného případu a dbát na to, aby při skutkově shodných nebo podobných případech nevznikaly nedůvodné rozdíly. Rozhodnutí pak musí být řádně odůvodněno.

[31] Těmto požadavkům rozhodnutí žalovaného odpovídá, jak správně dovodil městský soud. Žalovaný vysvětlil, proč žádost o dotaci zamítl. Tímto důvodem byla existence rizika pro státní rozpočet spočívajícího v možnosti, že dotační prostředky předem vyplacené ze státního rozpočtu nebudou následně proplaceny Evropskou komisí. Žalovaný jako správce kapitoly státního rozpočtu odkázal na povinnost zajistit předběžnou kontrolu plánovaných a připravovaných operací ve smyslu zákona o finanční kontrole. Ta je podrobně vymezena v § 13 vyhlášky č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), a vyžaduje prověřit správnost operace zejména ve vztahu k dodržení kritérií stanovených pro hospodárný výkon veřejné správy, jakož i prověřit přijetí opatření k vyloučení nebo zmírnění finančních, právních a jiných rizik. Stejně tak je třeba prověřit, zda je připravovaná

pokračování

operace v souladu se schválenými veřejnými výdaji a programy a jaký bude mít dopad na zdroje financování činnosti orgánu veřejné právy. Právě citovaná pravidla, z nichž vycházeli žalovaný i městský soud, konkretizují pro oblast veřejných rozpočtů obecný princip prevence a představují legitimní kritéria, která je třeba při správním uvážení o přidělení dotace zvažovat. Kritérium prevence a omezení rizik pro státní rozpočet má tedy oporu v platné právní úpravě a nebylo zvoleno svévolně ani excesivně. Městský soud pak dospěl ke správnému závěru, že žalovaný meze správního uvážení nepřekročil, ani je nezneužil. Veřejný zájem na ochraně státního rozpočtu nelze považovat za excesivní a svévolné kritérium.

[32] Žalovaný rovněž náležitě posoudil konkrétní okolnosti daného případu včetně toho, komu má být dotace poskytnuta. Nejvyšší správní soudu nemůže stěžovatelce přisvědčit v tom, že by žalovaný vybočil z mezí správního uvážení porušením principu rovnosti a zákazu diskriminace tím, že žádost zamítl z důvodu, který nehodnotil u žádného jiného žadatele mimo skupinu AGROFERT. Nejvyššímu správnímu soudu není znám jiný skutkově shodný nebo obdobný případ, v němž by pro možný střet zájmů člena vlády hrozilo ze strany Evropské komise neproplacení prostředků vyplacených na dotaci ze státního rozpočtu, a ani stěžovatelka žádný takový případ neuvádí. Není sporu o tom, že stěžovatelka patří do skupiny AGROFERT, přičemž auditní výstupy se týkají nezpůsobilosti proplacení příspěvku z Evropského fondu pro regionální rozvoj v případě žádostí o podporu podaných členy skupiny AGROFERT od 1. 9. 2017, pokud současně Ing. Andrej Babiš byl nebo je veřejným funkcionářem. Z toho žalovaný s ohledem na datum podání žádosti dne 13. 3. 2020 vycházel (jde o období vlády vedené Ing. Andrejem Babišem po volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2017, o čemž není sporu). Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkazuje na závěr vyslovený v jednom ze svých nejnovějších rozsudků, podle něhož je tato skutečnost – postavení Ing. Andreje Babiše v době podání žádosti o dotaci – zásadní (odst. 12 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2025, č. j. 10 Afs 157/2024-62).

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

[34] Rozhodnutí žalovaného pak není nepřezkoumatelné ani z toho důvodu, že sám nezkoumal existenci střetu zájmů. Na naplnění podmínek střetu zájmů ve smyslu § 4c zákona o střetu zájmů žalovaný své rozhodnutí nezaložil, jak u obdobných rozhodnutí žalovaného již dovodil Nejvyšší správní soud, právě kupř. v rozsudku č. j. 7 Afs 96/2023-90, a v další v tomto rozsudku citované judikatuře (odst. 20 rozsudku č. j. 7 Afs 96/2023-90). Namítá-li v této souvislosti 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 tato námitka s ohledem na § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustná

(shodně také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 4. 2025, č. j. 9 Afs 165/2024-78).

[35] Stěžovatelka na podporu své argumentace odkazuje na závěry rozhodnutí Tribunálu, avšak městský soud ani žalovaný nepostupovali v rozporu s nimi, neboť neargumentovali závazností či konečností výstupů auditu Evropské komise. Žalovaný i městský soud si byli vědomi, že auditní výstupy definitivně neurčují pozici Evropské komise a nemají závazné právní účinky v tom smyslu, že by z pozice Evropské komise samy o sobě závazně vylučovaly společnosti ze skupiny AGROFERT z možnosti financování z evropských fondů. Pokud stěžovatelka namítá, že městský soud se měl vypořádat se stanovisky Evropské komise v řízení před Tribunálem, tak městský soud nepochybil, pokud se jimi blíže nezabýval, neboť předběžnost a právní nezávaznost auditních výstupů žalovaný nerozporoval.

[36] Právě uvedené však neznamena, že se v případě poskytnutí dotace stěžovatelce nejednalo o riziko pro státní rozpočet. Jak správně uvedl i městský soud, i kdyby žalovaný otázku střetu zájmů posoudil, nemohlo by to nic změnit na zásadním důvodu, o který žalovaný opřel vydané rozhodnutí. Tím je riziko neproplacení dotace z unijních prostředků. Městský soud v této souvislosti rovněž vysvětlil, že se žalovaný nemusel řídit rozhodnutím Krajského úřadu Středočeského kraje, že Ing. Andrej Babiš neovládá společnosti náležející do skupiny AGROFERT, jako rozhodnutím o předběžné otázce. Posouzení střetu zájmů žalovaným by tak míru popsání rizika nesnižovala, ani pokud by žalovaný stěžovatelce přisvědčil (srov. též odst. 42 rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Afs 71/2023-104 či odst. 30 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2024, č. j. 2 Afs 161/2023-79).

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

[38] Městský soud i žalovaný vysvětlili, že dotační dokumenty v daném případě předpokládaly výhradní spolufinancování projektů ze zdrojů Evropské unie a se spolufinancováním ze státních prostředků naopak nepočítaly. Srozumitelně popsali způsob vyplacení podpory z Evropského fondu pro regionální rozvoj. Ten spočívá v tom, že

pokračování

příjemce dotace nejprve předfinancuje způsobilé výdaje ze svých zdrojů, následně předloží žádost o platbu správnímu orgánu, na jejímž základě správní orgán vyplatí dotaci. Teprve poté správní orgán požádá Evropskou komisi o vyplacení příslušné částky. Tímto způsobem dochází k financování způsobilých výdajů z Evropského fondu pro regionální rozvoj a nikoli ze státního rozpočtu. Nejvyšší správní soud již opakovaně vyslovil, že stěžovatelčina představa o možnosti vynutit si poskytnutí nenárokové dotace, u níž již při podání žádosti hrozilo neoprofinancování z evropských zdrojů, pomocí argumentace, že by taková dotace měla být financována ze státního rozpočtu, nemá oporu v žádném právním předpisu ani v jiném dokumentu, který byl vydán v souvislosti s příslušným operačním programem (odst. 24 rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Afs 96/2023-90). Obecný argument stěžovatelky, uplatněný již v žalobě, kterým konstruuje hypotetickou možnost stoprocentního financování svého projektu ze státního rozpočtu s ohledem na to, že její projekt sleduje cíl předmětné výzvy, je ve vztahu k posuzované věci zcela nepřipadný. Z ničeho neplyne takový nárok stěžovatelky vůči České republice s ohledem na riziko neproplacení finančních prostředků Evropskou komisí ve vztahu k její žádosti o dotaci, která nebyla schválena.

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

[40] V této souvislosti není důvodná ani námitka, že žalovaný nevysvětlil, proč postavil zájem na hospodárnosti a ochraně státního rozpočtu nad jiné kolidující zájmy. Žalovaný zřetelně identifikoval veřejný zájem, o nějž své rozhodnutí opřel. Postupoval tedy v souladu s judikturním požadavkem na jednoznačnou identifikaci veřejného zájmu, na který odkazovala stěžovatelka (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012-161, č. 2879/2013 Sb. NSS). Měl-li být podle stěžovatelky kolidující veřejný zájem ten, že její projekt směřoval ke splnění cíle výzvy (posílení inovačního potenciálu, konkurenceschopnosti a ekologické udržitelnosti českých podniků) a splnil ostatní podmínky pro poskytnutí dotace, tak k tomu Nejvyšší správní soud odkazuje na závěry svého rozsudku č. j. 4 Afs 71/2023-104, podle nichž ani splnění účelu dotace

nepředstavuje nevyvratitelný důvod pro její přiznání. „Přiznat dotaci v rozporu s dotačními podmínkami by bylo diskriminační vůči ostatním žadatelům a nebylo by to v souladu s principem prevence, kterým byl stěžovatel při rozhodování vázán, a to tím spíše, je-li touto podmínkou možnost proplacení dotace z unijních prostředků, a tedy ochrana státního rozpočtu. Přílehlavý je v tomto smyslu i odkaz stěžovatele na dřívější judikaturu NSS, neboť pojem dotačních podmínek je třeba chápat širěji než pojem účelu dotace (usnesení rozšířeného senátu ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33, č. 3854/2019 Sb. NSS)“ (odst. 38 rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Afs 71/2023-104). Ke splnění cílů operačního programu pak přispěly ty projekty, které byly coby způsobilé schváleny k čerpání prostředků vyčleněných pro účely tohoto programu. Česká republika tak nepřišla o finanční zdroje z Evropské unie k uskutečnění stěžovatelkou zmiňovaného cíle jen z toho důvodu, že dotaci neudělila právě stěžovatelce.

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

[42] Nejvyšší správní soud uzavírá, že žalovaný nepochybil, pokud své rozhodnutí opřel o veřejný zájem na ochraně státního rozpočtu, což v rámci správního uvážení nelze považovat za excesivní a svévolné kritérium. Skutečnost, že auditní výstupy definitivně neurčují pozici Evropské komise a nemají závazné právní účinky v tom smyslu, že by samy o sobě závazně vylučovaly společnosti ze skupiny AGROFERT z možnosti financování z evropských fondů, neznamená, že se v případě poskytnutí dotace stěžovatelce nejednalo o riziko pro státní rozpočet.

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

[44] 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 měl ve věci plný úspěch, avšak jemu žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, a proto mu je soud nepřiznává. Za takový uplatnitelný náklad nelze dle ustálené judikatury považovat ani zastoupení správního orgánu v řízení před soudem advokátem (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, a tam citovanou judikaturu).

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

V Brně dne 20. října 2025

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu