



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Jana Kratochvíla a Petra Mikeše ve věci žalobce: **Moravskoslezský kraj**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 6, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 9. 2023, čj. MMR-33135/2023-26, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 9. 2024, čj. 11 A 126/2023-53,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á**.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud se v této věci zabýval výkladem § 4b zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, zejména pojmem osoba ovládaná veřejným funkcionářem. Spornou byla především otázka, nakolik jsou závěry dosavadní judikatury týkající se § 4c zákona o střetu zájmů, vyslovené ve skutkově podobných případech obchodních společností spadajících do skupiny AGROFERT, přenositelné rovněž na situace, na které dopadá § 4b téhož zákona týkající se zadávání veřejných zakázek. Zatímco § 4c zákona o střetu zájmů zakazuje poskytnout dotaci osobám vlastněným nebo ovládaným veřejným funkcionářem, § 4b téhož zákona stanoví, že tyto osoby se nesmí účastnit zadávacího řízení a zadavatelé jim nesmějí zadat zakázku malého rozsahu.

[2] Žalovaný poskytl žalobci v roce 2017 dotaci na projekt „Budova dílen pro obor Opravář zemědělských strojů ve Střední odborné škole Bruntál“ (dále jen „projekt“). V rámci projektu žalobce provedl výběrové řízení na veřejnou zakázku malého rozsahu, probíhající mimo režim zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. Předmětem veřejné zakázky bylo dodání traktoru a vlečky pro výcvik autoškoly. Na základě výsledků tohoto výběrového řízení žalobce dne 21. 8. 2018 uzavřel se společností NAVOS FARM TECHNIC s. r. o. (dále jen „dodavatel“) kupní smlouvu o dodávce traktoru ve výši 1 703 075 Kč vč. DPH.

[3] Po ukončení projektu žalovaný informoval žalobce o identifikaci nezpůsobilých výdajů v celkové výši 489 664,60 Kč, resp. o tom, že mu nebude proplacena část dotace ve výši 440 698,14 Kč. Žalobce měl porušit § 4b zákona o střetu zájmů. Vybraný dodavatel je součástí skupiny AGROFERT, nepřímo ovládané v době zadání i splnění zakázky veřejným funkcionářem Ing. Andrejem Babišem, a to prostřednictvím jeho svěřenských fondů.

[4] Proti výsledku administrativního ověření podal žalobce námitky. Ministr pro místní rozvoj nicméně napadeným rozhodnutím opatření poskytovatele dotace jako oprávněné potvrdil.

[5] Městský soud v Praze žalobu zamítl. Dospěl k závěru, že § 4b zákona o střetu zájmů dopadá i na případ, kdy veřejný funkcionář prostřednictvím svěřenského fondu (nepřímo) vykonává rozhodující vliv na obchodní korporaci (ovládanou osobu), která sama vlastní podíl představující 25 % účasti v obchodní společnosti, jež má být účastna zadávacího řízení. Právě o takový případ se v projednávané věci jednalo. Akcionářem mateřské společnosti dodavatele (společnosti NAVOS, a. s.), byla společnost AGROFERT, jejíž kmenové akcie byly vloženy Ing. Andrejem Babišem do svěřenských fondů AB private trust I a AB private trust II. Ten byl dosud jediný akcionář AGROFERT a. s., nyní ve svěřenských fondech zakladatel a obmyšlený.

[6] Za podstatné městský soud považoval, že žalobce nevyhodnotil, že veřejný funkcionář (zakladatel a obmyšlený) svěřenský fond využívá jako prostředek k ovládnutí korporace, která ve vybraném dodavateli vlastní podíl. Zkoumání naplnění podmínek § 4b zákona o střetu zájmů je totiž výlučně v kompetenci (a na odpovědnosti) zadavatelů. Nelze se spolehnout pouze na formální ověření z veřejné evidence, ale je třeba materiálně zkoumat znaky ovládnutí. Žalobce se nicméně zabýval pouze přímou majetkovou účastí veřejného funkcionáře a bez dalšího se spolehnul na čestné prohlášení dodavatele. Rezignoval tak na zkoumání jiného angažmá, konkrétně přítomnost rozhodujícího vlivu prostřednictvím svěřenského fondu, do kterého byla majetková účast k obchodní společnosti vložena. Městský soud v tomto směru uvedl, že žalobce mohl využít například institut přizvání odborníka podle § 42 odst. 3 zákona o zadávání veřejných zakázek. Městský soud současně nesouhlasil s žalobcem, že by porušil zákon, pokud by dodavatele vyloučil z výběrového řízení. Takový postup umožňuje i metodický pokyn pro oblast zadávání veřejných zakázek v programovém období 2014-2020.

[7] Městský soud rovněž zdůraznil, že již v době zadávacího řízení byl v § 4 odst. 4 písm. c) zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, skutečný majitel u svěřenských fondů definován jako osoba, která je v postavení zakladatele, svěřenského správce nebo obmyšleného. Toto

pokračování

ustanovení tak bylo podle městského soudu pro žalobce návodem, aby se materiálně zabýval vykonáváním vlivu veřejného funkcionáře prostřednictvím svěřenského fondu. To platí tím spíše, pokud žalobce věděl o probíhající debatě, že Ing. Andrej Babiš stále vykonává svůj vliv ve společnosti AGROFERT. Ze správního spisu přitom nevyplývá, že by se žalobce dožadoval informací o svěřenském fondu.

[8] Městský soud neshledal důvodné ani zbylé námitky. Ochrany legitimního očekávání se žalobce nemůže dovolávat ve chvíli, kdy nárokované výdaje byly vyhodnoceny jako nezpůsobilé z důvodu jeho nezákonného postupu. Žalobce nebyl ze strany správních orgánů ujištěn, že mu dotace bude proplacena; naopak byl výslovně upozorněn, že kontrola se netýká způsobilosti výdajů. Nedošlo ani ke krácení dotace na základě skutečností, které nastaly až po uzavření smlouvy. Skutkový stav ani právní úprava se nezměnily. Žalovaný dostal své povinnosti odůvodnit své rozhodnutí konkrétním a prokázaným porušením právních předpisů. Městský soud nepovažoval za excesivní ani fakt, že žalovaný podpůrně vyšel z prováděcího rozhodnutí, které bylo vydáno později na základě auditních zjištění, jež popisují skutkový stav k době, kdy byla uzavřena kupní smlouva s dodavatelem. Závěr auditu Evropské komise o vztahu ovládání podle § 4c zákona o střetu zájmů lze podle městského soudu aplikovat rovněž na hypotézu střetu zájmů uvedenou v § 4b téhož zákona, která je rozhodná v projednávané věci. Městský soud uznal, že s ohledem na povinnosti České republiky při vynakládání prostředků ze strukturálních fondů jsou závěry unijního orgánu pro žalovaného v konečném důsledku určující.

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

II. A. Důvody kasační stížnosti

[9] Rozsudek městského soudu napadá žalobce (stěžovatel) v celém rozsahu kasační stížností. Samotná kasační stížnost na celkem na 15 stranách obsahuje celou řadu námitek, které Nejvyšší správní soud pro přehlednost řadí do následujících okruhů.

[10] Za prvé, stěžovatel namítá, že napadený rozsudek je *nepřezkoumatelný*. Městský soud nedostatečně odůvodnil závěr o porušení § 4b zákona o střetu zájmů a nevypořádal námitky týkající se nedostatečného odůvodnění napadeného (správního) rozhodnutí. Závěry městského soudu ohledně významu prováděcího rozhodnutí vydaného na základě auditních zjištění jsou podle stěžovatele navíc vnitřně rozporné. Žalovaný se nevypořádal ani s odůvodněním, zda je vůbec možné postavit rozhodnutí na auditních závěrech Evropské komise. Stejně tak nijak nehodnotil, k jakému okamžiku se splnění podmínky absence střetu zájmů posuzuje. Za nedostatečně odůvodněný považuje stěžovatel i závěr městského soudu o spojitosti mezi § 4b a § 4c zákona o střetu zájmů. Z obdobných důvodů je poté dle názoru stěžovatele nepřezkoumatelné také napadené rozhodnutí žalovaného.

[11] V druhém okruhu kasační stížnosti stěžovatel namítá, že *neporušil § 4b zákona o střetu zájmů*. Považuje za klíčové, že z veřejných registrů prověřil vlastnickou strukturu dodavatele a ten mu odevzdal čestné prohlášení, podle kterého není ve střetu zájmů. Takový postup je podle stěžovatele standardní a dostatečný. Nesouhlasí proto s městským soudem, že se měl zabývat otázkou, zda Ing. Andrej Babiš neovládá dodavatele alespoň nepřímo, prostřednictvím svěřenského fondu. Přitom argumentuje úpravou svěřenských fondů,

nejasným a sporným výkladem pojmu „ovládání“ a nepřiměřeností požadavku městského soudu.

[12] Stěžovatel především zpochybňuje výklad pojmu „ovládání“ provedený městským soudem, který je podle jeho názoru nepřipustně extenzivní a zasahuje do práv veřejných funkcionářů. Podstata jeho kasační argumentace spočívá v námitce, že svěřenské fondy nejsou vlastněny ani ovládány žádnou osobou. Byť si byl stěžovatel vědom, že Ing. Andrej Babiš je zakladatelem a obmyšleným z obou svěřenských fondů, měl s ohledem na konstrukci právní úpravy za to, že tato skutečnost neprokazuje, že by společnosti jakýmkoli způsobem ovládal. Jedná se totiž o situaci, kterou občanský zákoník aprobuje. Stěžovatel se v tomto směru dovolává smyslu právní úpravy svěřenských fondů, jímž je zabránit vykonávání vlivu nad tímto majetkem svěřením všech kompetencí do rukou správce fondu. Zakladatel může pouze určovat osobu správce, obmyšleného, podmínky pro plnění obmyšleného a přijmout statut, následně však nemůže do jednání svěřenského fondu zasahovat. Podle občanského zákoníku totiž náleží plná správa právě svěřenským správcům. S ohledem na tuto soukromoprávní úpravu tak podle názoru stěžovatele nelze žádnou z osob označit za „ovládající“, neboť každá může vykonávat taková práva a plnit povinnosti, které jí svěřuje občanský zákoník.

[13] Stěžovatel poukázal rovněž na komentářovou literaturu, která k pojmu „ovládání“ hovoří pouze o osobách; svěřenský fond však osobou není. Také domněnky ovládání stanovené v § 75 odst. 1 a 2 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích, svědčí spíše závěru, že svěřenský fond ovládá správce. Správci svěřenských fondů, jejichž součástí je skupina AGROFERT (a tedy i dodavatel) přitom nebyli veřejným funkcionářem, což stěžovatel ověřil. Městskému soudu konečně vytýká, že jeho závěr není založen na existenci rozhodujícího (opakovaného) vlivu Ing. Andreje Babiše (nýbrž jen vlivu prostém), jenž by byl v přímé souvislosti s jednáním dodavatele.

[14] Vzhledem k nastíněnému spornému výkladu pojmu „ovládání“ podle stěžovatele nebylo *ani možné nade vší pochybnost prokázat, že Ing. Andrej Babiš ovládá dodavatele*. Požadavek městského soudu, aby se zabýval materiálními znaky ovládání, tak považuje za absurdní. Výběr dodavatele není podle stěžovatele detektivní prací, zvláště když šlo po právní stránce o komplikovaný případ (což vedlo k prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí). Nelze po něm požadovat, aby prověřoval existenci střetu zájmů ve stejném rozsahu, jako činila Evropská komise. Navíc, i pokud by stěžovatel zkoumal materiální znaky ovládání za pomoci statutů, dospěl by ke stejnému závěru, že účelem svěřenských fondů je vyloučit ovládání svěřenských fondů Ing. Andrejem Babišem. Není ani zřejmé, zda by vůbec sehnal osobu, která by byla odborníkem na zkoumání nepřímého vlivu prostřednictvím svěřenských fondů. Stěžovatel konečně připustil, že Ing. Andrej Babiš je nyní veden v evidenci skutečných majitelů, nicméně tak tomu je až od 1. 6. 2021. Ani tato evidence navíc podle stěžovatele není důkazem, že zapsaná osoba danou osobu ovládá.

[15] Za třetí, stěžovatel namítá, že měl *legitimní očekávání*, že postupuje správně. Ve věci byla provedena kontrola zprostředkujícím subjektem, která nezjistila žádné pochybení. Stěžovatel tak neměl důvod nabýt dojmu, že jeho standardní postupy (prověření vlastnické struktury na základě veřejných registrů a obstarání si čestného prohlášení) budou označeny za nedostatečné.

pokračování

[16] Za čtvrté, stěžovatel namítá, že podle metodického pokynu pro oblast zadávání veřejných zakázek v programovém období 2014-2020 lze *vyloučit osobu z výběrového řízení* pouze v případě, že je „prokázáno, že došlo ke střetu zájmů“. To potvrzuje rovněž judikatura Tribunálu. Pokud by však stěžovatel v projednávané věci vyloučil dodavatele, jednal by jen na základě nepodložených hypotéz. Žádné pochybnosti, že by se mohlo jednat o střet zájmů, totiž nepojal. V dané věci ani nebyl kompetentní k takovému postupu, jelikož neexistovalo žádné pravomocné rozhodnutí či závazný závěr judikatury, na jehož základě by šlo založit závěr o střetu zájmů. Podle stěžovatele je navíc uvedený metodický pokyn *v rozporu se zákonem*. Ustanovení § 48 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek totiž stanovuje taxativní výčet důvodů pro vyloučení z výběrového řízení. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES (dále jen „Směrnice 2014/24/EU“), kterou zákon implementuje, a judikatura Soudního dvora sice připouští rozšíření důvodů, avšak jen za splnění určitých podmínek. Řešení konfliktu mezi zákonem o střetu zájmů a zákonem o zadávání veřejných zakázek přitom podle stěžovatele není zřejmé.

[17] Za páté, podle stěžovatele žalovaný *nedostál zásadě materiální pravdy a porušil zásadu volného hodnocení důkazů*. Pouze nekriticky přejal závěry učiněné Evropskou komisí. Ve spise však chybí jakékoli další podklady. Podle stěžovatele nemohou tyto auditní závěry představovat jediný podklad pro rozhodnutí, což měl potvrdit i Nejvyšší správní soud. Stěžovatel rovněž upozornil, že auditní závěry Evropské komise nebyly v Česku přijaty, neboť předchozí vláda proti nim podala žalobu k Soudnímu dvoru. Proto navrhl, aby si Nejvyšší správní soud vyžádal její kopii.

[18] Za šesté, podle stěžovatele *není dána spojitost mezi § 4b a § 4c zákona o střetu zájmů*, neboť smysl obou ustanovení je odlišný a každé z nich dopadá na jinou situaci. Tato ustanovení tak nelze zaměňovat. Nelze proto bez dalšího ani použít závěry k § 4c zákona o střetu zájmů vyslovené Evropskou komisí na situaci, v níž se má aplikovat § 4b zákona o střetu zájmů.

[19] Konečně za sedmé, stěžovatel se v kasační stížnosti snaží nastolit otázku určení *relevantního okamžiku, k jakému má být posuzováno splnění podmínky střetu zájmů*. Nesouhlasí s žalovaným, který tento okamžik vztáhnul k uzavření smlouvy na veřejnou zakázku, případně kupní smlouvy.

II. B. Vyjádření žalovaného

[20] Žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout. Předně namítl, že stěžovatel uvádí řadu nových námitek, které nebyly uplatněny v žalobě. Konkrétně se jedná o námitky nedostatečné opory závěrů ve spise, porušení procesních předpisů a argumentaci směřující proti závěrům ohledně vlastnických a ovládacích vztahů u vybraného dodavatele. V žalobě se naopak stěžovatel omezil na argumentaci, podle níž ověřil naplnění podmínek výběrového řízení a zákona o střetu zájmů. Podle žalovaného je proto celá řada kasačních námitek nepřijatelná. Odůvodnění správních rozhodnutí poté žalovaný považuje za dostatečné a odpovídající strohé argumentaci stěžovatele ve správním řízení a řízení před městským soudem. Stěžovatel totiž až v kasační argumentaci uvádí podrobnou argumentaci týkající se zejména ovládacích vztahů.

[21] Samotná věcná kasační argumentace je podle stěžovatele nekonzistentní, vnitřně rozporná a absurdní. Žalovaný především odkázal na obsah správního spisu, z něhož má být zřejmé, že stěžovatel žádné prověřování vlastnické struktury neučinil. Hodnotící komise bez dalšího akceptovala čestné prohlášení dodavatele. Argumentace stěžovatele je tak účelová a rozporná s podklady, které stěžovatel zaslal žalovanému. Rozhodující vliv lze přitom podle žalovaného uplatňovat i nepřímo; není tedy vyloučeno, aby svěřenský fond figuroval jako článek v řetězci ovládnutí. K tomu dospěl městský soud v rozsudku čj. 18 A 6/2020-224 a tento závěr připouští i Ministerstvo spravedlnosti jako gestor zákona o střetu zájmů. Možnost přibrání odborníka městský soud uvedl jen jako příklad. Námitku, podle níž by prověření statutů svěřenských fondů nemohlo vést k jinému závěru, poté považuje žalovaný za spekulativní. Nesouhlasí ani s tím, že mohl mít stěžovatel legitimní očekávání ohledně správnosti svého postupu.

[22] Rovněž odkazy stěžovatele na judikaturu Tribunálu podle žalovaného nejsou přiléhavé, neboť se týkají individuálního střetu zájmů a nikoli systémového střetu zájmů, na který dopadá § 4b zákona o střetu zájmů. Stěžovatelem tvrzený rozpor mezi § 4b zákona o střetu zájmů a § 48 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek je řešitelný použitím speciální právní úpravy, což potvrdil i Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/17. Nesouhlasí ani s argumentem, podle něhož § 4b zákona o střetu zájmů odporuje evropské směrnici. Závěry Evropské komise přitom žalovaný nepřevzal nekriticky. Naopak srozumitelně odůvodnil, proč z daných výstupů vyšel. V tomto směru žalovaný upozornil, že stěžovatel nepředložil v řízení žádné důkazy, které by prokazovaly, že skutkový stav nebyl v rámci auditu Evropské komise zjištěn řádně. Audity sice závazné nejsou, ale na něj navázané prováděcí rozhodnutí již ano. To je taky důvodem, proč nelze uplatnit závěry judikatury vyslovené před vydáním prováděcího rozhodnutí. Stěžovatel přistoupil k nevyplacení dotace až v návaznosti na vydané prováděcí rozhodnutí.

II. C. Replika stěžovatele

[23] Stěžovatel v replice nesouhlasí s žalovaným, že jeho kasační námitky jsou nepřípustné. Své námitky považuje za konzistentní s žalobou. Setrval přitom na své dosavadní argumentaci, podle níž by ani na základě statutů nemohl dospět k závěru o ovládnutí společnosti AGROFERT Ing. Andrejem Babišem a rozhodnutí narušuje jeho legitimní očekávání. Především znovu zdůraznil, že založení svěřenských fondů je v souladu se zákonem. K tomu doplnil, že statuty fondů žádala senátní komise, avšak nebylo tomu ze strany ministerstva v roce 2020 vyhověno. Poukázal rovněž na vyjádření evropského pověřeného žalobce, podle kterého měli zadavatelé veřejných zakázek jen malou možnost identifikovat střet zájmů, neboť Ing. Andrej Babiš nebyl uveden v registru vlastníků; jako skutečný majitel byl naopak uveden svěřenský správce. Ze strany žalovaného ani městského soudu se přitom stěžovateli nedostalo konkrétního odůvodnění, proč Ing. Andrej Babiš vykonával faktický vliv a proč je možné na projednávanou věc aplikovat závěry Evropské komise, které se vztahují k odlišným operačním programům.

[24] Stěžovatel navíc nově poukázal na některá další zásadní pochybení městského soudu. Konkrétně namítl, že městský soud nesprávně převzal zjištění žalovaného o vlivu Ing. Andreje Babiše jako fakt, aniž by provedl dokazování. Tímto pochybením navíc „způsobil rozvíření mediálního zájmu“ ohledně nesprávné informace týkající se porušování střetu zájmů. Městský soud konečně nesprávně formuloval předmět řízení a předmět sporu,

pokračování

který měl být vymezen odlišně. Všechny tyto skutečnosti přitom přispívají k nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku.

III. Právní posouzení věci Nejvyšším správním soudem

III. A. (Ne)přípustnost kasačních námitek

[25] Nejvyšší správní soud se předně zabýval *přípustností* kasačních námitek. Ze spisu městského soudu plyne, že stěžovatel v žalobě uplatnil stručnou argumentaci (v rozsahu jeden a půl stránky A4), která obsahovala tři obecné námitky: 1) stěžovatel postupoval v souladu s požadavky stanovenými tehdy platnou úpravou; v této době neexistovalo žádné právně závazné rozhodnutí, na základě kterého by žalobce mohl shledat porušení zákona o střetu zájmů; vyloučení dodavatele z výběrového řízení by navíc bylo v rozporu se zákonem; 2) krácení dotace má retroaktivní povahu, protože věc byla posouzena s ohledem na skutečnosti nastalé až po ukončení výběrového řízení; v této době neexistoval ani ustálený výklad; 3) bylo zasaženo do jeho legitimního očekávání, mj. vzhledem k ujistění poskytovatele dotace před podpisem smlouvy s vybraným dodavatelem. Naproti tomu v kasační stížnosti stěžovatel předkládá velice podrobnou argumentaci, která se na 15 stranách snaží zpochybnit v zásadě každý aspekt věci (srov. body [9] až [18], [22]a [23] tohoto rozsudku).

[26] Kasační námitky týkající se výkladu právní úpravy účinné v době zadání zakázky malého rozsahu, možnosti vyloučení dodavatele z výběrového řízení, ochrany legitimního očekávání stěžovatele a použitelnosti auditů Evropské komise z hlediska času jejich přijetí jsou přípustné. Byť je kasační argumentace oproti žalobě značně rozvedená, jejím základem jsou žalobní body uplatněné v řízení před městským soudem. Ze stejného důvodu Nejvyšší správní soud shledal přípustné, byť jde o případ hraniční, i námitky týkající se spojitosti mezi § 4b a § 4c zákona o střetu zájmů a výkladu pojmu „ovládání“. Ačkoli stěžovatel tyto otázky výslovně nenastolil v žalobě, lze rovněž tuto argumentaci považovat za rozvíjení obecné žalobní námítka týkající se nejasného výkladu právní úpravy účinné v době zadání zakázky malého rozsahu.

[27] Naopak nepřípustné jsou kasační námitky stěžovatele, podle nichž se nemusel a ani nemohl zabývat znaky ovládání a potencialitou, že dodavatel byl nepřímým ovládan Ing. Andrejem Babišem skrze svěřenský fond, resp. že takový požadavek je absurdní a nepřiměřený (srov. bod [14] tohoto rozsudku), a dále argumentace, v níž stěžovatel naznačuje, že posouzení učinil, avšak žádné pochybnosti ohledně střetu zájmů nepojal (srov. bod [16] tohoto rozsudku). Tyto skutkově zaměřené námitky stěžovatel mohl uplatnit již v žalobě. To však neučinil. Jeho argumentace v žalobě spočívala pouze v námitce právní, týkající se nejasnosti výkladu právní úpravy. Jeho obrana totiž spočívala v tom, že postupoval v souladu se zákonem, jelikož v době zadání zakázky malého rozsahu neexistoval k této otázce žádný výklad, resp. žádné právně závazné rozhodnutí, na jehož základě by stěžovatel mohl shledat porušení zákona o střetu zájmů (s. 5 žaloby). Tyto kasační námitky jsou proto nepřípustné ve smyslu § 104 odst. 4 soudního řádu správního.

[28] Ze stejného důvodu jsou nepřípustné i kasační námitky týkající se dodržení zásad materiální pravdy a volného hodnocení důkazů žalovaným, včetně argumentace stěžovatele o (ne)možnosti vycházet *pouze* ze závěrů auditů Evropské komise (tj. bez dalších podkladů).

Rovněž tyto námitky (srov. bod [17] výše) stěžovatel neuplatnil v řízení před městským soudem, ač tak učinit mohl. To platí i pro kasační námitku nesprávného posouzení relevantního okamžiku pro hodnocení splnění podmínky střetu zájmů (srov. bod [18] výše). Stěžovatel sám v kasační stížnosti uvádí, že by tuto nezodpovězenou otázku rád „otevřel“. To však mohl a měl učinit již v žalobě.

[29] Nepřípustné jsou konečně i kasační námitky, jimiž stěžovatel až v replice poukázal na další pochybení městského soudu, konkrétně převzetí zjištění žalovaného bez provedení dokazování, „rozvíření mediálního zájmu“ a nesprávné vymezení předmětu sporu (srov. bod [22] výše). Tuto argumentaci stěžovatel poprvé uvedl až poté, co mu uplynula lhůta k doplnění důvodů kasační stížnosti stanovená usnesením NSS ze dne 14. 10. 2024, čj. 8 Afs 215/2024-15. Jedná se tak o nepřípustné rozšíření kasační stížnosti o nové důvody v rozporu s § 106 odst. 3 větou druhou soudního řádu správního.

[30] Naopak námitky nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku a nesprávného vymezení předmětu řízení, které stěžovatel uvedl rovněž až v replice, Nejvyšší správní soud posoudil. Jedná se totiž o otázky, které musí soud zohlednit i bez návrhu (§ 109 odst. 4 soudního řádu správního).

III. B. Předmět řízení a přezkoumatelnost

[31] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovateli, že městský soud nesprávně vymezil *předmět řízení*. Stěžovatel podal žalobu proti v záhlaví označenému rozhodnutí žalovaného. Právě zákonnost toho rozhodnutí městský soud správně přezkoumal (§ 65 soudního řádu správního).

[32] Napadený rozsudek městského soudu je rovněž *přezkoumatelný*. Z jeho odůvodnění je patrné, jaký skutkový stav vzal městský soud za rozhodný, jak uvažil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, z jakých důvodů dospěl k dosaženým závěrům a proč považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou. Městský soud tak dostal nárokům kladeným na přezkoumatelnost soudních rozhodnutí (např. rozsudky NSS ze dne 1. 6. 2005, čj. 2 Azs 391/2004-62, ze dne 21. 8. 2008, čj. 7 As 28/2008-76, ze dne 21. 5. 2015, čj. 7 Afs 69/2015-45).

[33] K námitce stěžovatele, že se městský soud některými otázkami podle jeho názoru dostatečně nezabýval, resp. lépe je nevysvětlil, poté Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že obsah žaloby do značné míry předurčuje nejen rozsah přezkumné činnosti krajského soudu, ale i obsah jeho rozsudku (rozsudky NSS ze dne 23. 6. 2005, čj. 7 Afs 104/2004-54, či ze dne 15. 10. 2020, čj. 4 As 97/2018-36). Podrobnost odůvodnění městského soudu přitom Nejvyšší správní soud považuje za odpovídající obsahu žalobní argumentace, která byla jen velice stručná a obecná. Závěry městského soudu jsou současně dostatečně konkrétní, aby je bylo možné přezkoumat.

[34] V odůvodnění městského soudu Nejvyšší správní soud neshledal ani žádné vnitřní rozpory, jak na ně v kasační stížnosti poukazuje stěžovatel. Z bodu 47 napadeného rozsudku je dostatečně zřejmé, proč městský soud považoval závěry unijních orgánů (obecně) pro žalovaného „v konečném důsledku“ za určující. Že městský soud předtím v bodě 45 uvedl,

pokračování

že žalovaný podpůrně vyšel i (konkrétně) z prováděcího rozhodnutí, přitom není s tímto závěrem v rozporu.

[35] Nárokům na přezkoumatelnost dostalo též napadené rozhodnutí žalovaného. Také z jeho odůvodnění je patrné, na základě jakých skutečností žalovaný ve věci rozhodl a jaké důvody jej vedly k dosaženému závěru. Rovněž v tomto případě přitom platí, že podrobnost odůvodnění napadeného rozhodnutí odpovídá námitkám stěžovatele a umožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů (a nyní kasační stížnosti).

III. C. Vypořádání věcných kasačních námitek

[36] Nejvyšší správní soud předepisuje, že s ohledem na značné množství dílčích tvrzení stěžovatele se Nejvyšší správní soud dále zaměří na podstatu věci. Bylo by na úkor srozumitelnosti, pokud by měl soud reagovat zvlášť na každé jednotlivé tvrzení obsažené v kasační stížnosti. Povinnost řádného odůvodnění rozhodnutí nelze mechanicky ztotožňovat s povinností soudu poskytnout podrobnou odpověď na každý jednotlivý uplatněný argument. Dále Nejvyšším správním soudem uvedené ucelené vypořádání podstaty sporu tak ve svém souhrnu obsahově vyvrátí i jednotlivé dílčí kasační námitky (v tomto směru např. nálezy ÚS ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08; a rozsudky NSS ze dne 29. 3. 2013, čj. 8 Afs 41/2012-50, nebo ze dne 6. 6. 2013, čj. 1 Afs 44/2013-30, popřípadě ze dne 3. 7. 2013, čj. 1 As 17/2013-50).

III. D. Stěžovatel porušil § 4b zákona o střetu zájmů

[37] V projednávané věci přistoupil žalovaný k neproplacení dotace z důvodu, že stěžovatel porušil § 4b zákona o střetu zájmů. Zakázku malého rozsahu zadal dodavateli, který byl vlastněn osobou (NAVOS, a. s.), kterou v době zadání i splnění zakázky nepřímo (prostřednictvím svěřenského fondu) ovládal veřejný funkcionář Ing. Andrej Babiš.

[38] Podle § 4b zákona o střetu zájmů *obchodní společnost, ve které veřejný funkcionář uvedený v § 2 odst. 1 písm. c) nebo jím ovládaná osoba vlastní podíl představující alespoň 25 % účasti společníka v obchodní společnosti, se nesmí účastnit zadávacích řízení podle zákona upravujících zadávání veřejných zakázek jako účastník nebo poddodavatel, prostřednictvím kterého dodavatel prokazuje kvalifikaci. Zadavatel je povinen takovou obchodní společnost vyloučit ze zadávacího řízení. Zadavatel nesmí obchodní společnosti uvedené ve větě první zadat veřejnou zakázku malého rozsahu, takové jednání je neplatné.*

[39] Citované ustanovení zakazuje zadavateli mj. zadat veřejnou zakázku malého rozsahu osobě, ve které vlastní 25 % podíl účasti společníka v obchodní společnosti buď přímo veřejný funkcionář, nebo osoba, kterou veřejný funkcionář ovládá. Smyslem je, aby taková osoba nezískávala ani zakázky malého rozsahu, což je odůvodněno jejím napojením na veřejného funkcionáře (buď přímou majetkovou účastí, nebo prostřednictvím jiné osoby, kterou veřejný funkcionář ovládá).

[40] Ustanovení § 4b zákona o střetu zájmu nicméně není jediné, které klade určitá omezení osobám, jež jsou přímo či nepřímo napojeny na veřejného funkcionáře. Rovněž § 4c zákona o střetu zájmu stanoví, že *[j]e zakázáno poskytnout 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 v obchodní společnosti [podtrženo NSS; znění účinné do 31. 12. 2023].

[41] Obě ustanovení, § 4b i § 4c zákona o střetu zájmů, tedy ukládají zákaz vstupovat do určitých právních vztahů (zadání veřejné zakázky, resp. poskytnutí dotace) s osobami, které jsou definovány shodně: jde o osobu, ve které vlastní určitou majetkovou účast (25 % podíl) buď *přímo veřejný funkcionář*, nebo *jiná osoba, kterou veřejný funkcionář ovládá* (tj. ovládaná osoba). To potvrdil rovněž Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 9. 2025, čj. 1 Afs 59/2025-108 (bod 72).

[42] Nejvyšší správní soud proto souhlasí s městským soudem, že výklad pojmu „ovládání“ podle § 4c zákona o střetu zájmů se musí shodně uplatnit rovněž u hypotézy střetu zájmů podle § 4b téhož zákona. Není podstatné, že obě ustanovení mají částečně odlišný význam a dopadají na jiné situace: účasti v zadávacím řízení obecně, resp. zadávání zakázky malého rozsahu (§ 4b) a poskytování dotací (§ 4c), jak stěžovatel namítá. Jde totiž o stále stejnou osobu, ovládanou veřejným funkcionářem, se kterou nelze vstupovat do vymezených právních vztahů. Výklad pojmu „ovládání“ tak musí být pro obě citovaná ustanovení stejný. Pokud je určitá osoba ovládána veřejným funkcionářem pro účely § 4c zákona o střetu zájmů (tj. nemožnost přijímat dotace), je ovládanou osobou rovněž pro účely § 4b téhož zákona (tj. nemožnost účastnit se zadávacího řízení obecně, resp. být vybraným dodavatelem na zakázku malého rozsahu). Nic tak nebrání tomu, aby závěry a zjištění týkající se ovládání určité osoby veřejným funkcionářem podle § 4c zákona o střetu zájmů mohly být uplatněny rovněž pro účely § 4b téhož zákona.

[43] Právě výkladem a aplikací § 4c zákona o střetu zájmů se již správní soudy zabývaly. Mimo jiné byla řešena otázka, zda jsou osoby, v níž má majetkovou účast přesahující 25 % podíl společnost AGROFERT, kterou Ing. Andrej Babiš vložil do svěřenských fondů, způsobilým žadatelem o dotaci, tedy konkrétně zda je taková společnost vlastněna (s danou majetkovou účastí) osobou, kterou ovládá veřejný funkcionář ve smyslu § 4c zákona o střetu zájmů.

[44] Pro nyní projednávanou věc je klíčový rozsudek ze dne 12. 9. 2025, čj. 1 Afs 59/2025-108. V něm Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že veřejný funkcionář ve smyslu § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů je ovládající osobou podle § 4c tohoto zákona, pokud může v obchodní korporaci (ovládané osobě) vykonávat přímo či nepřímou rozhodující vliv. Nepřímý vliv lze přitom vykonávat rovněž prostřednictvím svěřenských fondů, do nichž veřejný funkcionář vložil svou majetkovou účast na ovládané osobě. To za předpokladu, že si zachová možnost tyto svěřenské fondy přímo či nepřímou řídit (resp. je ovládat). Nejvyšší správní soud přitom dospěl k závěru, že Ing. Andrej Babiš takovou možnost ve skupině AGROFERT měl, a tudíž společnosti v této skupině ovládal jako veřejný funkcionář prostřednictvím svých svěřenských fondů (body 68 až 90). Na tento rozsudek Nejvyššího správního soudu navázal další se stejným závěrem (rozsudek NSS ze dne 27. 11. 2025, čj. 6 Afs 82/2025-75, bod 68).

[45] Tyto závěry jsou významné i pro nyní řešený případ. Tak je tomu z důvodu stejného skutkového stavu (společností spadajících do skupiny AGROFERT) a obdobné právní úpravy (shodná definice ovládané osoby podle § 4b a § 4c zákona o střetu zájmů). Vybraný

pokračování

dodavatel je totiž součástí skupiny AGROFERT. Akcionářem mateřské společnosti dodavatele (společnosti NAVOS, a. s.) byla společnost AGROFERT, jejíž kmenové akcie Ing. Andrej Babiš vložil do svěrenských fondů. Závěry citovaného rozsudku čj. 1 Afs 59/2025-108, týkající se pojmu „ovládání“ podle § 4c zákona o střetu zájmů (a to navíc přímo ve vztahu ke skupině AGROFERT prostřednictvím svěrenských fondů Ing. Andrejem Babišem), jsou tudíž z důvodu pojmové shody (bod [42] výše) přenositelné i na výklad § 4b zákona o střetu zájmů.

[46] Nejvyšší správní soud neshledal důvod se těchto závěrů odchýlit. Proto v podrobnostech odkazuje na podrobné odůvodnění rozsudku čj. 1 Afs 59/2025-18, které se pojmu „ovládání“ týká (body 68 až 90). Za zmínku především stojí, že Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že prostředkem k ovládnutí určité osoby mohou být i tzv. non subjekty, jako jsou i svěrenské fondy, a to například právě ze strany osoby, která vyčlenila určitý majetek do svěrenského fondu jako zakladatel a které má být plněno jako obmyšlenému (bod 77 tamtéž). Takový nepřímý rozhodující vliv lze vykonávat za předpokladu, že si veřejný funkcionář zachová možnost tyto svěrenské fondy (resp. osoby, u kterých byla majetková účast, např. účastnické cenné papíry, vložena do svěrenských fondů) přímo či nepřímo řídit, resp. je ovládat (bod 78 tamtéž).

[47] Nad rámec rozsudku čj. 1 Afs 59/2025-18 nyní Nejvyšší správní soud ke konkrétní kasační argumentaci stěžovatele, týkající se pojmu ovládání, doplňuje následující.

[48] Stěžovatel předně pomíjí, že v projednávané věci nebylo rozhodné, zda veřejný funkcionář (Ing. Andrej Babiš) ovládá svěrenský fond. Klíčové je, že ovládá právnickou osobu, jejíž účastnické cenné papíry byly do svěrenských fondů vloženy (AGROFERT a. s.). Závěr o ovládnutí je tak stále vztažen k osobám (ovládající osobou je veřejný funkcionář, ovládanou osobou poté osoba, u které se majetková účast k ní, například účastnické cenné papíry, nachází ve svěreném fondu). Fakt, že svěrenské fondy představují vyčleněné jmění, nevylučuje, aby byly využity jako prostředek k (nepřímému) ovládnutí, například právě ze strany osoby, která majetek do svěrenského fondu vyčlenila jako zakladatel a které má být plněno jako obmyšlenému (rozsudek NSS čj. 1 Afs 59/2025-18, bod 77). Uplatnění nepřímého rozhodujícího vlivu připouští též odborná literatura (např. komentář k § 71 a 74 ZOK In: Štenglová, I., Havel, B., Cileček, F., Kuhn, P., Šuk, P. *Zákon o obchodních korporacích. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020; též komentář k § 74 zákona o obchodních korporacích. Lasák, J. a kol. *Zákon o obchodních korporacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, In: ASPI), jak na to správně poukázal již městský soud.

[49] Není proto relevantní, že komentářová literatura vztahuje ovládání pouze k osobám a nikoli svěrenskému fondu, jelikož ten může být prostředkem (nepřímého) ovládnutí mezi osobami. Ovládanými mohou být rovněž v případě svěrenských fondů pouze osoby, konkrétně ty, u kterých zakladatel vyčlenil svoji majetkovou účast do svěrenského fondu. Argumentace povahou svěrenského fondu jakožto vyčleněného souboru jmění proto není důvodná.

[50] Správnost závěru správních orgánů a městského soudu nezpochybňují ani domněnky ovládnutí podle § 75 zákona o obchodních korporacích, na které stěžovatel poukazuje. Jedná se pouze o pomocná kritéria, která nebrání dospět k závěru o ovládnutí v jiných případech a formách, například právě ze strany zakladatele či obmyšleného svěrenského fondu

(rozsudek NSS čj. 1 Afs 59/2025-18, bod 85). Klíčové pro takový závěr je totiž zjištění, že určitá (ovládající) osoba má možnost vykonávat rozhodující vliv nad osobou ovládanou (rozsudek NSS čj. 1 Afs 59/2025-18, bod 78; rovněž komentář k § 71 a 74 ZOK In: Štengllová, I., Havel, B., Čileček, F., Kuhn, P., Šuk, P. *Zákon o obchodních korporacích. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020). Takový rozhodující vliv nemusí být pouze právní, ale i faktický (rozsudek NSS čj. 1 Afs 59/2025-18, bod 77; rovněž komentář k § 74 zákona o obchodních korporacích. Lasák, J. a kol. *Zákon o obchodních korporacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, In: ASPI).

[51] Stěžovateli nelze přisvědčit ani v námitce, že přístup správních orgánů a městského soudu popírá účel právní úpravy, jímž má být podle stěžovatele právě zabránit ve vykonávání vlivu jinými osobami než svěřenským správcem. Svěřenský správce sice ze zákona vykonává vlastnická práva k majetku vloženému do svěřenského fondu (§ 1448 odst. 3 občanského zákoníku), není však nadán vlastnickou svobodou. Jak potvrzuje i důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012, svěřenský správce je povinen šetřit a rozmnožovat podstatu svěřenského fondu, dbát o naplňování jeho účelu a respektovat práva obmyšlených. Není tedy nutně osobou, která má možnost vykonávat na společnosti ve svěřenském fondu rozhodující vliv. Tato jeho možnost je závislá na konkrétním nastavení svěřenského fondu. Ostatně, je to zakladatel svěřenského fondu, který jmenuje a odvolává správce (§ 1455 odst. 1 občanského zákoníku), vymezuje účel a vydává statut svěřenského fondu (§ 1452 odst. 1 občanského zákoníku). Je to tedy primárně on, který nastavuje pravidla pro fungování svěřenského fondu, a tedy může ovlivnit, zda si možnost uplatňovat rozhodující vliv sám zachová, nebo jej zcela předá jiné osobě, například správci.

[52] Stejně tak fakt, že svěřenskému správci náleží „plná správa“ majetku ve svěřenském fondu (§ 1456 občanského zákoníku), neznamená, že ovládající osobou může být výhradně svěřenský správce. Plná správa ve smyslu § 1409 občanského zákoníku totiž pouze znamená, že správce dbá kromě zachování majetku též o jeho rozmnožení a uplatnění v zájmu beneficenta. Právě to je rozdíl oproti prosté správě ve smyslu § 1405 občanského zákoníku.

[53] Nelze proto *apriori* říct, že v případě svěřenských fondů může být ovládající osobou vždy pouze osoba na určité pozici, resp. že jí může být vždy jen svěřenský správce, jak namítá stěžovatel. Nutné je vždy zkoumat, kdo má v rámci daného svěřenského fondu k dispozici prostředky vykonávat opakovaně nad osobami, jejichž majetková účast se ve svěřenském fondu nachází, rozhodující vliv. Takové prostředky může mít ve skutečnosti nejen svěřenský správce, ale i jiná osoba, v závislosti na tom, jak je fungování daného svěřenského fondu nastaveno. Jak bylo totiž uvedeno, rozhodující je faktická možnost takový rozhodující vliv uplatňovat (bod [50] výše). Strukturální kasační argumentace, podle níž má být již s ohledem na znění právní úpravy vyloučeno, aby osoba na pozici zakladatele a obmyšleného svěřenského fondu ovládala osoby ve svěřeném fondu, proto nemůže obstát. Znamenala by popření faktické koncepce ovládání ve prospěch pojetí formálního, založeného čistě na postavení určité osoby jako správce svěřenského fondu.

[54] Konečně neprovedení bližšího posouzení intenzity vlivu Ing. Andreje Babiše (zda se jednalo o vliv rozhodující nebo pouze vliv prostý) a jeho souvislost s jednáním dodavatele nemůže stěžovatel městskému soudu vytýkat, jestliže tyto námitky sám neuplatnil v žalobě a ani věcně nezpochybňoval závěry o vykonávání vlivu Ing. Andrejem Babišem. Lze proto pouze ve stručnosti uvést, že právě možnost Ing. Andreje Babiše uplatňovat prostřednictvím

pokračování

svěřenského fondu svůj (nepřímý) rozhodující vliv na skupinu AGROFERT, jejíž součástí je i dodavatel, vedla v projednávané věci k závěru o porušení zákona o střetu zájmů. Ke stejnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud také v rozsudku čj. 1 Afs 59/2025-18 (body 80 až 90).

[55] Nejvyšší správní soud navíc podpůrně poukazuje na skutečnost, že rovněž Evropská komise dospěla v rámci svých auditních zjištění k závěru, že Ing. Andrej Babiš ovládá společnosti skupiny AGROFERT z důvodu možnosti uplatňovat v nich rozhodující vliv, a proto dotace poskytnuté skupině AGROFERT odporují § 4c zákona o střetu zájmů. To potvrdila také v prováděcím rozhodnutí ze dne 26. 1. 2022, jimiž vůči České republice rozhodla o pozastavení části plateb Evropského fondu pro regionální rozvoj na operační program „Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost“ (body 27 a 30, obsaženo ve správním spise). Není tudíž pochybením, když správní orgány a následně i městský soud vzaly tato zjištění při svém posouzení v úvahu.

[56] S ohledem na uvedené důvody lze učinit následující závěr: správní orgány i městský soud dospěly ke správnému závěru, že dodavatel byl ovládán Ing. Andrejem Babišem, který byl v době zadání i splnění zakázky veřejným funkcionářem. To pro stěžovatele znamená, že nemohl dodavateli zadat zakázku malého rozsahu. Jelikož tak učinil, porušil § 4b zákona o střetu zájmů. Právě v tomto jednání spočívá konkrétní a prokazatelné porušení právních předpisů (rozsudek NSS ze dne 17. 4. 2024, čj. 6 Afs 71/2023-87, bod 39, na který i sám stěžovatel poukazuje).

[57] Nejvyšší správní soud má sice pochopení pro argumentaci stěžovatele, že auditní zjištění i prováděcí rozhodnutí Evropské komise byla přijata až po zadání a splnění zakázky v nyní projednávané věci. Stejně tak i judikatura Nejvyššího správního soudu autoritativně vyložila pojem „ovládání“ ve smyslu § 4c zákona o střetu zájmů až poté, co nastaly rozhodné skutkové okolnosti v projednávaném případě. Jak nicméně vysvětlil již městský soud, všechna tato zjištění, citované dokumenty Evropské komise i závěry judikatury správních soudů se vztahují ke *skutkovému stavu* platícímu již v době zadání a splnění zakázky. Popisují totiž stav v době, kdy byla s dodavatelem uzavřena kupní smlouva. Nezměnila se ani *relevantní právní úprava*, konkrétně § 4c zákona o střetu zájmů, který je z výše uvedených důvodů srovnatelný ve své hypotéze s § 4b téhož zákona. Nejde tudíž o případ nepřipustné retroaktivity, která by narušovala právní jistotu stěžovatele. Jedná se pouze o vztažení později učiněných zjištění (vykonávání rozhodujícího vlivu) a potvrzeného výkladu určité otázky (ovládání) na shodný skutkový stav existující už v minulosti. Ačkoli tedy stěžovatel může dopad později přijatých závěrů na projednávanou věc vnímat subjektivně jako nespravedlivý, nedošlo tím k nezákonnému zásahu do jeho práv.

[58] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že neshledal důvod zpochybnit závěr městského soudu (a žalovaného), že stěžovatel porušil § 4b zákona o střetu zájmů.

III. E. Stěžovatel neměl legitimní očekávání o správnosti svého postupu

[59] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce, že stěžovatel měl *legitimní očekávání*, že jeho kroky k prověření dodavatele byly dostatečné, resp. mu budou prostředky vyplaceny.

[60] Jak vysvětlil již městský soud v bodech 42 a 43 napadeného rozsudku, kontrola předložené dokumentace zprostředkujícím subjektem (Centrum pro regionální rozvoj České republiky), na kterou stěžovatel poukazuje, u něj nemohla založit legitimní očekávání. Ve stanovisku k zakázce byl totiž stěžovatel výslovně upozorněn, že předmětem kontroly není samotná způsobilost výdajů, která je standardně ověřována v rámci jiných kontrol projektu, zejména až v rámci kontroly předložených žádostí o platbu. Ze stanoviska ani nevyplývá, že by byla zakázka kontrolována z pohledu střetu zájmů ve smyslu § 4b zákona o střetu zájmů. Jednalo se pouze o kontrolu souladu předložené dokumentace s pravidly pro zadávání veřejných zakázek.

[61] Správní orgány tak stěžovatele nijak neujistily, že vybral dodavatele v souladu se zákonem a že mu prostředky budou vyplaceny. Kroky správních orgánů v projednávané věci tak nemohly u stěžovatele vyvolat legitimní očekávání ohledně správnosti jeho postupu (k ochraně legitimního očekávání např. rozsudek NSS ze dne 15. 8. 2012, čj. 1 Afs 15/2012-38).

III. F. Možnost vyloučení z výběrového řízení a rozpor s právem EU a ústavním pořádkem

[62] Poslední okruh přípustných kasačních námitek stěžovatele se týká *(ne)možnosti vyloučit osobu z výběrového řízení*. Nejvyšší správní soud v tomto směru nicméně znovu upozorňuje, že právě projednávaná věc se týká zadání zakázky malého rozsahu v rozporu s § 4b zákona o střetu zájmů.

[63] V případě zakázek malého rozsahu nicméně zadávací řízení neprobíhá. Již z § 31 zákona o zadávání veřejných zakázek jednoznačně plyne, že zadavatel není povinen zakázku malého rozsahu zadat v zadávacím řízení; má pouze povinnost při zadávání dodržet zásady podle § 6 odst. 1 až 3 tohoto zákona. Ostatně, právě proto porušení § 4b zákona o střetu zájmů spočívá v zadání zakázky malého rozsahu osobě, která je ovládána veřejným funkcionářem, resp. v níž má osoba ovládaná veřejným funkcionářem majetkovou účast představující alespoň 25 % podíl. Oproti tomu, pokud v této situaci probíhá zadávací řízení, nesmí se jej daná osoba účastnit a pokud tak učiní, má ji zadavatel povinnost ze zadávacího řízení vyloučit.

[64] Argumentace stěžovatele ohledně nemožnosti vyloučit dodavatele z výběrového řízení tudíž není relevantní jak z hlediska zákona o zadávání veřejných zakázek, tak i zákona o střetu zájmů. Pokud zadavatel nemá povinnost zakázku malého rozsahu zadat v zadávacím řízení (§ 31 zákona o zadávání veřejných zakázek), není třeba, aby uchazeče vylučoval. Proto nedochází ani ke konfliktu mezi zákonem o zadávání veřejných zakázek a zákonem o střetu zájmů, jak stěžovatel namítá. Aby zadavatel dostal povinnosti stanovené v § 4b zákona o střetu zájmů, postačí, že zakázku malého rozsahu nezadá, tedy neuzavře s dodavatelem smlouvu. To je zcela v souladu se zákonem o zadávání veřejných zakázek.

[65] Nejvyšší správní soud dodává, že nedospěl ani k závěru, že by § 4b zákona o střetu zájmů, pokud jde o tam stanovený zákaz zadat určitým osobám zakázku malého rozsahu, byl v rozporu s právem Evropské unie. Stěžovatelem poukazovaná směrnice 2014/24/EU (ani rozsudek Soudního dvora ve věci C-213/07, týkající se starší směrnice Rady 93/37/EHS, kterou však směrnice 2014/24/EU nahradila) na zakázky malého rozsahu nedopadá. Takové

pokračování

zakázky totiž nedosahují stanoveného limitu, a tudíž nespadají do působnosti unijního práva (článek 4 této směrnice a § 27 zákona o zadávání veřejných zakázek).

[66] Z práva EU se v těchto případech uplatní pouze obecné zásady plynoucí ze Smlouvy o fungování Evropské unie, jako je zásada nediskriminace a transparentnosti (např. rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 12. 2000, ve věci C-324/98, ECLI:EU:C:2000:669). Těmto obecným požadavkům však § 4b zákona o střetu neodporuje. Omezení, která z citovaného ustanovení vyplývají, jsou obecná, předvídatelná a vůči osobám pocházejícím z ostatních členských států Evropské unie nediskriminační. Zákon navíc dodržení požadavků plynoucích z unijního práva zajišťuje také tím, že zadavatelům zakázek malého rozsahu výslovně ukládá povinnost dodržovat zásady zakotvené v § 6 odst. 1 až 3 zákona o zadávání veřejných zakázek, tedy zásady transparentnosti, přiměřenosti a rovného zacházení včetně zákazu diskriminace (srov. § 31 věta druhá zákona o zadávání veřejných zakázek).

[67] Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší, aby v projednávané věci hodnotil soulad § 4b zákona o střetu zájmů v právem Evropské unie rovněž v případě jiných zakázek než zakázek malého rozsahu. Takové posouzení by přesahovalo rámec tohoto řízení a nemělo na rozhodnutí v projednávané věci žádný vliv.

[68] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že Ústavní soud shledal § 4b zákona o střetu zájmů souladný rovněž s českým ústavním pořádkem (nález ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/17). Není rozhodné, že disentuující soudce ve svém odlišném stanovisku naznačil, že „úprava střetu zájmů byla motivována politickým bojem“, jak stěžovatel v kasační stížnosti vyzdvihuje.

IV. Závěr a náklady řízení

[69] Závěrem Nejvyšší správní soud uvádí, že nepovažoval za potřebné vyžádat si kopii žaloby, kterou Česká republika podala proti auditům Evropské komise, jak stěžovatel navrhl. Zjištění důvodů podání žaloby na neplatnost, ani jejího následného zpětvzetí, nebylo pro účely tohoto rozsudku podstatné. Sám Nejvyšší správní soud nenabyl pochybnosti o platnosti (ani výkladu) žádného ustanovení unijního práva, které by založily jeho povinnost obrátit se sám na Soudní dvůr s předběžnou otázkou podle článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie.

[70] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* soudního řádu správního zamítl (výrok I. tohoto rozsudku).

[71] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první ve spojení s § 120 soudního řádu správního. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II. tohoto usnesení). Žalovaný měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu však náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal (výrok III. tohoto usnesení).

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

V Brně 11. prosince 2025

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu