ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Evy Šonkové a soudců Tomáše Kocourka a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobkyně: **Vodňanská drůbež, a. s.,** se sídlem Radomilická 886, Vodňany, 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, zastoupenému JUDr. Bc. Petrem Kadlecem, advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 10. 2021, č. j. MPO 614928/21/61500, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 4. 2023, č. j. 6 A 120/2021-175,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 4. 2023, č. j. 6 A 120/2021-175, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný zamítl žádost žalobkyně o poskytnutí dotace podle § 14m zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). Žádost žalobkyně o dotaci ze dne 6. 8. 2020 je vedena pod registračním č. CZ.01. 3. 10/0.0/0.0/19_316/0023328. Žalobkyně žádala o dotaci na projekt „*Pořízení fotovoltaického systému pro společnost Vodňanská drůbež, a.s.*“. Žádost byla podána na základě *Výzvy Úspory energie III. Výzva-aktivita: Fotovoltaické systémy s/bez akumulace pro vlastní spotřebu* vyhlášené dle § 14j rozpočtových pravidel v rámci Operačního programu podnikání a inovace pro konkurenceschopnost.

[2] Žalovaný žádost zamítl s odůvodněním, že poskytnutí dotace by představovalo porušení povinnosti hospodárného nakládání s veřejnými prostředky a povinnosti přijímat opatření k vyloučení nebo zmírnění finančních, právních a jiných rizik s možným dopadem na zdroje financování činnosti orgánu veřejné správy. Žalovaný vycházel z principu prevence a zohlednil hrozící riziko, že projekt nebude profinancován z Evropského fondu pro regionální rozvoj. Toto riziko vyplynulo dle žalovaného z výsledků auditu Evropské komise č. REGC414CZ0133 a tzv. follow-up letter, které se týkaly dotací již poskytnutých společnostem skupiny Agrofert (do které patří rovněž žalobkyně). Z těchto dokumentů vyplývá porušení pravidel o střetu zájmů s ohledem na postavení tehdejšího předsedy vlády Ing. Andreje Babiše. Žalovaný uvedl, že si je vědom toho, že v případě závěrů auditu se nejedná o rozhodnutí ve smyslu čl. 144 a 145 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. 12. 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (nařízení č. 1303/2013). Nicméně musel závěry obsažené v závěru auditu vzít v potaz s ohledem na plnění svých úkolů nejhospodárnějším možným způsobem dle § 45 odst. 2 rozpočtových pravidel, na předběžnou kontrolu budoucích akcí dle § 26 odst. 1 písm. a) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě (zákon o finanční kontrole), a na zachování rovnosti mezi žadateli o dotaci a povinnost předcházet nesrovnalostem dle čl. 122 odst. 2 nařízení č. 1303/2013. Žalovaný tedy žádost nezamítl kvůli existenci střetu zájmů, který vůbec neposuzoval, ale pro nesplnění podmínek pro poskytnutí dotace z operačního programu.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobkyně bránila žalobou, které městský soud vyhověl, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Městský soud naznal, že námitka zásahu do legitimního očekávání žalobkyně není důvodná. Na poskytnutí dotace totiž neexistuje právní nárok, a tudíž nemůže její poskytnutí legitimně očekávat. Důvodem pro zamítnutí žádosti byl pouze způsob jejího financování, tedy nebezpečí, že prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu na „předfinancování“ dotace žadateli nebudou následně proplaceny z fondů Evropské unie, jak předpokládaly dotační podmínky. Tento hrozící stav by však byl následkem konkrétní právní skutečnosti, a to střetu zájmů. Postup žalovaného by byl ospravedlnitelný jedině v případě, že by bylo postaveno najisto, že poskytnutá dotace nebude proplacena z prostředků Evropské unie. V době rozhodování žalovaného však závěry Komise nebyly v této otázce definitivní. Ani evropské orgány nepovažují závěry obsažené v závěrečné zprávě o auditu za nezměnitelné. Žalovaný mohl při posouzení žádosti brát tuto zprávu v potaz a vycházet z ní. Měl však závěry v ní obsažené, jakož i proceduru vedoucí k vydání závěrečné zprávy podrobit bližšímu zkoumání, a především měl sám posoudit, zda existuje střet zájmů ve smyslu § 4c zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů.

II. Argumentace účastníků řízení

[4] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.), tedy pro nesprávné posouzení právní otázky soudem a nepřezkoumatelnost.

[5] Stěžovatel předně namítá porušení jeho práva na spravedlivý proces a nedostatečné odůvodnění rozsudku městského soudu. Argumentuje jinými rozsudky městského soudu, v nichž soud rozhodnutí stěžovatele rovněž zrušil, ovšem z důvodu jejich nepřezkoumatelnosti, ale v několika případech i žaloby zamítl a se stejnými důvody rozhodnutí stěžovatele se ztotožnil. Napadený rozsudek nesplňuje požadavky na předvídatelnost soudních rozhodnutí a řádné odůvodnění rozsudku. Stěžovatel poukazuje na dřívější závěry Ústavního soudu, podle nichž je rozdílná rozhodovací praxe o totožných věcech v zásadě nežádoucím jevem.

[6] Dále stěžovatel namítá nesprávné posouzení rozhodné právní otázky soudem. Uvádí, že je závaznými právními předpisy povinen k preventivnímu jednání, a proto i tak jednal. Povinnost postupovat preventivně pro stěžovatele vyplývá z jeho postavení jako řídícího orgánu operačního programu, jakož i ze skutečnosti, že je orgánem veřejné moci hospodařícím s veřejnými prostředky. Městský soud jeho postup neshledal přípustným, aniž by svůj názor přesvědčivě zdůvodnil. Stěžovatel argumentuje obsahem Programového dokumentu Operačního programu Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost, který výslovně vylučuje finanční spoluúčast státního rozpočtu. Totéž vyplývá i z části 7 Výzvy III. programu podpory Úspory energie. Stěžovatel dále namítá, že podle čl. 122 odst. 2 nařízení č. 1303/2013 má povinnost předcházet nesrovnalostem ve formě porušení unijních nebo vnitrostátních předpisů, která by mohla potenciálně poškodit rozpočet Evropské unie. Povinnost postupovat preventivně stěžovateli ukládá zákon o finanční kontrole (§ 26 a násl.) a prováděcí vyhláška č. 416/2004 Sb. Povinnost postupovat hospodárně stěžovateli ukládá § 45 odst. 2 rozpočtových pravidel. Stěžovatel tedy je povinen zasáhnout v případě hrozby vzniku újmy na veřejném rozpočtu, nikoli vyčkávat, až vznikne neoprávněný výdaj. Závěry auditu a následného *follow-up letter* Komise znamenaly právě tuto hrozbu.

[7] Reálnost hrozby vyplývá i ze skutečnosti, že ve věci jiné žádosti žalobkyně o dotaci, které stěžovatel vyhověl, rozhodla Komise ve smyslu čl. 83 odst. 1 písm. b) nařízení č. 1303/2013 o přerušení platební lhůty z důvodu zjištěných nesrovnalostí. Kdyby Česká republika nepřistoupila k jejich nápravě, vystavila by se riziku pozastavení plateb (čl. 142 nařízení č. 1303/2013), nebo dokonce zrušení celého příspěvku (čl. 85 a 144 nařízení č. 1303/2013). V rámci zmíněného projektu (společnosti Fatra a. s.) nakonec Komise skutečně přistoupila k pozastavení plateb. Závěry auditu byly nadto akceptovány i usnesením Senátu České republiky a usnesením Evropského parlamentu. Za nastalých okolností byl stěžovatel oprávněn, ba dokonce i povinen žádost o dotaci zamítnout. Nesouhlasil s názorem městského soudu, že při neposkytnutí unijních prostředků by dotace žalobkyni mohla být financována ze státního rozpočtu, neboť tomu brání Výzva poskytovatele dotace, Pravidla spolufinancování, jakož i nařízení č. 1303/2013. Stěžovatel poukazuje na to, že na dotaci neexistuje právní nárok a obdobně by postupoval i vůči jiným žadatelům, u nichž by nastaly srovnatelné okolnosti.

[8] Žalobkyně ve svém vyjádření označila kasační stížnost za nedůvodnou a navrhuje ji zamítnout. Preventivní zákrok v podobě neposkytnutí dotace nelze provést na základě přípravného a právně nezávazného aktu, jakým je auditní zpráva; stěžovatel tím překročil meze správního uvážení. Poskytnutí prostředků ze státního rozpočtu je právně možné. Že by se stěžovatel mohl dopustit nesrovnalosti, nepřipadá v úvahu. Žalobkyně uvádí, že posouzení žádosti o dotaci je výhradní odpovědností národních dotačních orgánů (stěžovatele). Jakmile je dotace poskytnuta dotačním orgánem, aktivuje se vztah mezi ním a unijními orgány, které mohou přistoupit k proplacení dotace. Členské státy přitom nemají povinnost výdaje u unijních orgánů uplatnit. O uplatnění výdajů je vedeno kontradiktorní řízení, jehož výsledek nelze předjímat, jakož nelze předjímat ani to, jakou formu korekce unijní orgány zvolí. Členský stát má nadto právo bránit se proti jejich závěrům žalobou podanou k Tribunálu.

[9] Podle žalobkyně napadený rozsudek není nepřezkoumatelný pro nedostatečné zdůvodnění odchýlení se od jiných závěrů městského soudu ve skutkově obdobných věcech. K zamítnutí žalob došlo pouze ve třech případech, což je menšina. Zbytek rozdílností (nepřezkoumatelnost versus nezákonnost rozhodnutí) je jen odchylka v odůvodnění. Městský soud se navíc se svojí dřívější odchylnou judikaturou v nynějším rozsudku řádně vypořádal.

[10] Žalobkyně poukazuje na povahu auditní zprávy, která je pouze předběžným aktem a nevyvolává žádné závazné právní následky. To potvrzují samotná vyjádření Komise, jakož i rozhodnutí Tribunálu ve věci T-703/18. Stěžovatel tyto dokumenty účelově pominul, a vyhnul se tak skutkově a právně náročné úvaze o existenci střetu zájmů, které se vyhnout nesměl, na což správně poukázal městský soud. Závěry obsažené v auditu navíc nebyly podpořeny žádnými dalšími důkazy a žalobkyně nikdy neměla možnost se jim bránit. Stěžovatel nemůže s odkazem na princip prevence obcházet povinnost prokázat pro rozhodnutí relevantní důvody.

[11] Stěžovateli dle názoru žalobkyně nic nebrání financovat dotační projekty z vlastních zdrojů. Odmítnutí poskytnutí dotace na základě teoretické možnosti, že nebude proplacena z unijních prostředků, je tedy nesprávné. Nelze tak činit ani s odkazem na povinnost předcházet nesrovnalostem. Ty totiž stěžovatel nijak neidentifikoval a neprokázal, že by poskytnutím dotace k nesrovnalosti ve formě střetu zájmů dle § 4c zákona o střetu zájmů skutečně došlo. To, že by nebyla dotace proplacena z unijních prostředků, bylo za nastalých okolností pouze spekulativní tvrzení. Za irelevantní označuje žalobkyně vyjádření Senátu ČR a Evropského parlamentu, stejně postup Komise ve skutkově podobné věci. Stěžovatel má sice dle žalobkyně povinnost dbát veřejného zájmu, nicméně tak musí činit v hranicích zákonnosti, čemuž v nynější věci nedostál.

[12] Stěžovatel ve své replice podotkl, že vymahatelný nárok žadatele o dotaci vzniká již pravomocným rozhodnutím o jejím poskytnutí. Jelikož předmětný operační program zapovídá spolufinancování ze státního rozpočtu, je předložení dotace Komisi k proplacení obligatorním krokem. Česká republika nemůže ignorovat závěry auditů Komise, neboť

v takovém případě může Komise přistoupit k vynucení opatření nezbytných k zajištění účinného fungování dotačního systému prostého nesrovnalostí.

[13] Některá žalobkyní poukazovaná vyjádření Komise o předběžné povaze závěrů auditu v době rozhodování stěžovatele ještě neexistovala, a tudíž z nich nemohl městský soud při vydání svého rozsudku vycházet. Z pohledu stěžovatele bylo rozhodné, že Komise disponuje účinnými a vynutitelnými prostředky, kterými může být Česká republika donucena k respektování závěrů auditu. Stěžovatel je toho názoru, že předmětem řízení o žádosti o dotaci není polemika nad auditními závěry, ale posouzení, zda poskytnutí dotace nebude v rozporu s předpisy a s dotačními podmínkami. Stěžovatel by v případě zpochybnění závěrů auditu vystupoval jako nástroj prosazování individuálního zájmu žadatele, ačkoliv jeho úkolem je hájit veřejný zájem. Dále stěžovatel odkazuje na judikaturu Ústavního a Nejvyššího správního soudu týkající se užití správního uvážení, a to i ve vztahu k vyhodnocení žádosti o dotaci a stanovení podmínek jejího poskytnutí poskytovatelem. Stěžovatel v rámci svého uvážení naznal, že v případě žádosti žalobkyně nejsou splněny podmínky pro poskytnutí dotace, resp. podmínka, že bude dotace s dostatečnou mírou pravděpodobnosti proplacena z unijních fondů. Žalobkyně ostatně stěžovateli nepředložila žádné důkazy, že by mohlo k proplacení z unijních prostředků dojít. Žalobkyní poukazovaná vyjádření Tribunálu a Komise sice skutečně obsahují závěr, že dotace může být hrazena ze státních prostředků, nicméně se nejedná o povinnost státu, ale o možnost. Rozhodnutí stěžovatele bylo v souladu s veřejným zájmem a respektovalo meze pro správní uvážení, jež se liší u pravomocně přiznaných dotací a u rozhodování o žádostech o dotaci, na niž není právní nárok.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[14] Kasační stížnost je přípustná a lze ji projednat.

[15] Kasační stížnost je důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud v prvé řadě podotýká, že při posouzení nynější věci vycházel z rozsudku NSS ze dne 25. 4. 2024, č. j. 4 Afs 71/2023-104, který byl vydán ve skutkově prakticky shodné věci. Argumentační pozice procesních stran se v této věci v podstatě shodují. NSS neshledal důvod se od závěrů tohoto rozsudku odchýlit.

[17] Podle § 14 odst. 1 rozpočtových pravidel *na dotaci nebo návratnou finanční výpomoc není právní nárok, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak*. V případě dotace, o kterou žalobkyně žádala v nyní projednávané věci, zvláštní právní předpisy její nárokovost nezakládaly. Nárok na čerpání dotace by proto v souzené věci žalobkyni vznikl teprve okamžikem pravomocného rozhodnutí o poskytnutí dotace, neboť až tímto rozhodnutím vzniká příjemci dotace subjektivní právo, že mu při dodržení všech podmínek budou (až na výjimečné případy) peněžní prostředky ve stanovených termínech vyplaceny (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48, č. 3579/2017 Sb. NSS, bod 32).

[18] Podle § 14 odst. 2 téhož zákona *dotaci nebo návratnou finanční výpomoc ze státního rozpočtu může poskytnout* ústřední orgán státní správy a další vyjmenovaní poskytovatelé.

[19] Jak dále vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu, 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 v takovémto případě „*široký prostor pro uvážení, komu, za jakých podmínek a zda vůbec dotaci poskytne*“ (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 9 Ads 83/2014-46, č. 3324/2016 Sb. NSS, bod 29). Slovo může užité v § 14 odst. 2 rozpočtových pravidel v tomto případě tedy skutečně zakládá rozsáhlou diskreci poskytovatelů dotací, která je výslovně potvrzena zněním odstavce prvého o nenárokovosti dotace.

[20] Výše uvedené neznamená, že je vyloučena soudní ochrana neúspěšných žadatelů, nicméně případný soudní přezkum je „*omezen na posouzení řádného procesu, který garantuje rovnou ochranu práv a rovné zacházení se všemi žadateli za podmínek stanovených obecným způsobem*“ (citovaný rozsudek rozšířeného senátu č. j. 9 Ads 83/2014-46, bod 31). Řádný proces je pak určen právními předpisy, dokumenty, na které právní tituly poskytnutí dotace odkazují, případně základními procesními zásadami (tamtéž). Rozšířený senát v této souvislosti v bodě 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 neznamená 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*“. Vzhledem k tomu, že rozhodování o poskytování dotací probíhá v rámci správního uvážení, přísluší správním soudům při přezkumu negativních rozhodnutí toliko posoudit, zda správní orgán z mezí správního uvážení nevybočil, či je nezneužil (§ 78 odst. 1 s. ř. s.).

[21] Se žalobkyní lze souhlasit v tom, že prostor pro uvážení správního orgánu má vždy své limity, které jsou stanoveny předem právními předpisy, případně je správní orgán vymezuje průběžně vlastní rozhodovací praxí, kterou je povinen následně dodržovat. Kritéria pro rozhodování ani aplikační praxe nesmějí být excesivní (např. diskriminační) a svévolná. Při rozhodování je nutné zohledňovat konkrétní okolnosti daného případu a dbát na to, aby při skutkově shodných nebo podobných případech nevznikaly nedůvodné rozdíly. Rozhodnutí pak musí být řádně odůvodněno (citovaný rozsudek č. j. 9 Ads 83/2014-46, bod 32).

[22] V daném případě stěžovatel vydané správní rozhodnutí řádně odůvodnil a podrobně v něm vysvětlil, že důvodem zamítnutí žádosti byla existence rizika pro státní rozpočet spočívajícího v možnosti, že vyplacené dotační prostředky nebudou následně refundovány Komisí, jejíž audit dospěl k závěru, že právní úprava střetu zájmů brání poskytování dotací z evropských fondů společnostem skupiny Agrofert. Rozhodnutí stěžovatele tedy není nepřezkoumatelné jen z toho důvodu, že sám nezkoumal naplnění podmínek § 4c zákona o střetu zájmů, neboť na jejich naplnění své rozhodnutí nezaložil, jak u obdobných

rozhodnutí stěžovatele již dovodil NSS (viz např. rozsudky ze dne 27. 9. 2023, č. j. 10 Afs 9/2023-75, ze dne 19. 10. 2023, č. j. 4 Afs 10/2023-72, nebo ze dne 19. 1. 2024, č. j. 5 Afs 45/2023-84). Na základě auditu tedy stěžovatel vyhodnotil poskytnutí dotace jako rizikové pro státní rozpočet a z tohoto důvodu dotaci žalobkyni nepřiznal.

[23] Dle NSS stěžovatel při rozhodování správně zohlednil veřejný zájem na ochraně státního rozpočtu, což v rámci správního uvážení nelze považovat za excesivní a svévolné kritérium. Stěžovatel je organizační složkou státu, která je povinna dbát, aby (...) plnila určené úkoly nejhospodárnějším způsobem (§ 45 odst. 2 rozpočtových pravidel). Stěžovatel byl jako správce kapitoly státního rozpočtu v rámci vnitřního kontrolního systému a tzv. předběžné kontroly (§ 26 zákona o finanční kontrole) povinen prověřit správnost operace zejména ve vztahu k dodržení kritérií stanovených pro hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy [§ 13 odst. 2 písm. b) bod 2 prováděcí vyhlášky č. 416/2004 Sb.] a ve vztahu k dodržení opatření k vyloučení nebo zmírnění provozních, finančních, právních a jiných rizik, která se při uskutečňování připravované operace mohou vyskytnout [§ 13 odst. 2 písm. c) prováděcí vyhlášky], jakož i prověřit, zda připravovaná operace byla prověřena v souvislosti s rozpočtovými riziky, která se při jejím uskutečňování mohou vyskytnout, zejména v souvislosti s dopadem uskutečnění operace na zdroje financování činnosti orgánu veřejné správy (...), a zda byla stanovena opatření k vyloučení nebo zmírnění těchto rizik [§ 13 odst. 4 písm. d) prováděcí vyhlášky]. Právě z těchto ustanovení vyplývá stěžovateli povinnost prevence, na jejímž základě v projednávané věci přistoupil k zamítnutí žádosti o dotaci. Stěžovatel na příslušná ustanovení právních předpisů odkázal na str. 4 a 5 svého rozhodnutí.

[24] Kritérium prevence a omezení rizik pro státní rozpočet má tedy oporu v platné právní úpravě. Stěžovatel rovněž náležitě posoudil konkrétní okolnosti daného případu, přičemž byl povinen zohlednit nejen to, na co konkrétně má být dotace poskytnuta, ale také komu. NSS nepovažuje za důvodnou výtku žalobkyně, že stěžovatel 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. NSS není znám jiný skutkově shodný nebo obdobný případ, v němž by pro možný střet zájmů člena vlády hrozilo ze strany Komise neproplacení prostředků vyplacených na dotaci ze státního rozpočtu, a ani žalobkyně žádný takový případ neuvedla. Nelze proto dospět k závěru, že stěžovatel činil nedůvodné rozdíly při posuzování případu žalobkyně a jiných případů, neboť není zřejmé, jaké jiné srovnatelné případy měla žalobkyně na mysli. Stěžovatel naopak jasně deklaroval, že by shodným způsobem postupoval rovněž u jiných žádostí o dotaci, u kterých by byl znám negativní postoj Komise k jejich následnému proplacení.

[25] Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že úvahy stěžovatele o existenci rizika považuje za racionální a hodnotí je jako logické vyústění učiněných skutkových zjištění. Skutečnost, že závěry auditu vtělené do závěrečné zprávy ze dne 29. 11. 2019 a tzv. follow-up dopis ze dne 22. 10. 2020 definitivně neurčují pozici Komise a nemají závazné právní účinky v tom smyslu, že by z pozice Komise samy o sobě závazně vylučovaly společnosti skupiny Agrofert z možnosti financování z evropských fondů (viz rozhodnutí Tribunálu, kterého se ve svých vyjádřeních dovolává žalobkyně), neznamená, že se

v případě poskytnutí dotace žalobkyni nejednalo o riziko pro státní rozpočet. Jakkoli měly závěry auditu předběžný charakter, nelze odhlížet od toho, že vnitrostátní orgány neuspěly s námitkami uplatněnými proti jeho závěrečné zprávě, a tedy nic nenasvědčovalo tomu, že se pozice Komise bude od závěrů auditu v budoucnu výrazněji odchylovat. Formální nezávaznost a předběžnost výstupů dle NSS nerelativizuje riziko neproplacení dotace Komisí natolik, aby je stěžovatel při rozhodování v rámci správního uvážení nesměl zohlednit. Přestože měla Česká republika (a její orgány) právo neztotožnit se se závěry auditu, popř. i jim navzdory dotaci žalobkyni poskytnout, a tedy se vystavit hrozícím právním následkům, nebylo to její povinností. Správní orgány v tomto ohledu disponovaly ve vztahu k žadatelům širokým prostorem pro správní uvážení. Z ničeho přitom nevyplývá povinnost České republiky oponovat závěrům Komise za účelem hájení zájmů žadatele o dotaci.

[26] 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 společnostem skupiny Agrofert, ale z důvodu zvýšené chybovosti se v krajním případě mohla týkat celého operačního programu. Jinými slovy, rozhodnutí stěžovatele preventivně neposkytovat dotace žalobkyni a dalším společnostem skupiny Agrofert nebylo podmíněno „materializací" předběžné pozice Komise v jejím dalším (závazném) rozhodnutí a již vůbec nebylo podmíněno iniciací soudního sporu s Komisí, pokud by k provedení finanční opravy vůči České republice přistoupila, včetně případného neúspěchu v něm. NSS na tomto místě opětovně zdůrazňuje, že na poskytování dotací není právní nárok a že stěžovatel disponoval širokým správním uvážením při rozhodování, zda dotaci poskytnout, či nikoli. Akcent na opatrnost a prevenci při poskytování finančních prostředků ze státního rozpočtu nelze považovat za vybočení z mezí správního uvážení, natož za jeho zneužití.

[27] Dotační dokumenty předpokládaly výhradní spolufinancování projektů z evropských zdrojů a se spolufinancováním z národních prostředků pravidla nepočítala. Představa žalobkyně o možnosti vynutit si poskytnutí nenárokové dotace (u níž hrozilo neprofinancování z evropských zdrojů) prostřednictvím argumentace, že by v rozporu s dotační výzvou a dalšími relevantními dokumenty měla být dotace financována ze státního rozpočtu, nemá oporu v žádném právním předpise ani v jiném dokumentu, který byl vydán v souvislosti s příslušným operačním programem.

[28] Stěžovatel správně upozornil na skutečnost, že 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. Příléhavý je v tomto smyslu i odkaz stěžovatele na dřívější judikaturu NSS, neboť pojem dotačních podmínek je třeba chápat šířeji než pojem účelu dotace (usnesení rozšířeného senátu ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33, č. 3854/2019 Sb. NSS).

[29] Uvádí-li žalobkyně, že stěžovatel porušil její právo na spravedlivý proces tím, že vycházel ze závěrů auditu Komise, proti kterým se nemohla bránit a nemohla vyvracet právní posouzení ani zjištěný skutkový stav, Nejvyšší správní soud znovu opakuje, že se v daném případě nejednalo o situaci, kdy by došlo k negaci jejího právního nároku na již přiznanou (poskytnutou) dotaci, např. v řízení o nevyplacení dotace dle § 14e rozpočtových pravidel (tzv. krácení dotace), v řízení o odnětí dotace dle § 15 rozpočtových pravidel nebo v řízení o odvodu za porušení rozpočtové kázně dle § 44a rozpočtových pravidel. 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 se však v nyní souzené věci nejednalo. V nyní projednávaném případě nebylo porušení právních předpisů podmínkou ani důvodem pro zamítavé rozhodnutí stěžovatele, neboť jak bylo opakovaně řečeno, na poskytnutí dotace není právní nárok a stěžovatel měl široký prostor pro správní uvážení, zda dotaci poskytne, či nikoli. V daném případě stěžovatel opřel závěr o neposkytnutí dotace o riziko neproplacení poskytnutých prostředků státního rozpočtu Komisí, což nepředstavuje vybočení z mezí správního uvážení (viz odůvodnění tohoto závěru výše).

[30] Otázka střetu zájmů Ing. Babiše tedy netvořila jádro argumentace stěžovatele svědčící pro zamítnutí žádosti. I kdyby se stěžovatel jal tuto otázku věcně posoudit, nijak by tím nezměnil fakt, že Komise má k této otázce jasně formulované stanovisko, ze kterého vyplývá značné riziko neproplacení dotace z unijních prostředků. Právě proplacení dotace z unijních prostředků bylo z hlediska poskytnutí dotace stěžejní, neboť dotační program vůbec nepočítá ani se spolufinancováním dotace ze státního rozpočtu. Naznal-li tedy městský soud, že stěžovatel překročil meze správního uvážení, když otázku střetu zájmů věcně neposuzoval, je jeho názor nesprávný.

[31] I v případě, že by stěžovatel sám posoudil střet zájmů a dal za pravdu žalobkyni, nijak by tato skutečnost nesnižovala míru výše popsaného rizika pro státní rozpočet, kvůli kterému stěžovatel žalobkyni dotaci neposkytl. S ohledem na nenárokovost dotace nelze prostřednictvím soudního přezkumu nutit stěžovatele, aby dotaci poskytl v situaci existence hrozícího rizika provedení finančních oprav Komisí, když tato hrozba byla podložena a odůvodněna závěry auditu a finanční opravy navíc mohly v krajním případě postihnout celý operační program.

[32] Skutečnost, že závěrečná zpráva o auditu není konečným rozhodnutím, ale pouze aktem předběžného charakteru, není mezi účastníky řízení sporná. Městský soud však vycházel z chybného předpokladu, že je to právě předběžný závěr o střetu zájmů, na kterém stojí věcné posouzení žádosti o dotaci. Stěžovatel nicméně nebyl postaven do situace, kdy by pro něj bylo rozřešení otázky střetu zájmů rozhodující předběžnou otázkou, bez jejíhož věcného posouzení nemohl rozhodnout o žádosti o dotaci. Mohl naopak, jak to ostatně i učinil, legitimně vycházet z toho, že existuje riziko neproplacení dotace, a s odkazem na princip prevence, kterým je dle výše citovaných předpisů vázán, žádost zamítnout. Předběžná povaha auditní zprávy v tomto smyslu nehraje podstatnou roli, neboť k zamítnutí dotace stěžovatel přistoupil z důvodu hrozby (nikoliv jistoty)

neproplacení dotace z unijních prostředků. Hrozba se vyznačuje určitou potencialitou toho, zda nějaký následek nastane, či nikoli.

[33] S ohledem na výše uvedené bylo nadbytečné zabývat se také dalším, toliko podpůrným argumentem stěžovatele pro zamítnutí žádosti o dotaci, spočívajícím v povinnosti předcházet nesrovnalostem (čl. 122 odst. 2 nařízení č. 1303/2013), jakož i námitkami žalobkyně, že nesrovnalost ve smyslu čl. 2 odst. 36 tohoto nařízení jí v řízení nebyla prokázána. V této souvislosti lze toliko poznamenat, že žalobkyně opětovně zaměňuje prokázání nesrovnalosti a preventivní kroky k předcházení nesrovnalostem, které stěžovatel činil tím, že z důvodu ochrany státního rozpočtu v rámci správního uvážení nenárokovou dotaci neposkytl.

[34] K námitce stěžovatele stran nejednotnosti rozhodování různých senátů městského soudu ve skutkově a právně prakticky totožných věcech NSS uvádí, že mezi nyní přezkoumávaným rozsudkem a dříve vyhlášenými zrušovacími rozsudky městského soudu není významný rozdíl z hlediska závěrů, k nimž jednotlivé senáty dospěly a pro které napadená rozhodnutí zrušily. Všechny senáty městského soudu, které rozhodnutí stěžovatele zrušily, dospěly k závěru, že žádosti o dotaci nebylo možné zamítnout pouze na základě závěrečné zprávy auditu Komise, neboť nebyla právně závazná a definitivní. Za této situace by tak stěžovatel mohl žádosti zamítnout pouze tehdy, jestliže by prokázal existenci střetu zájmů Ing. Babiše. Jednotlivé senáty se liší pouze v právní kvalifikaci tohoto nedostatku v postupu stěžovatele z hlediska soudního řádu správního. Některé v tom spatřují nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů spočívající v tom, že se stěžovatel nezabýval existencí střetu zájmů a nečinil k této otázce žádná skutková zjištění, jiné to považují za nezákonnost rozhodnutí. Jakkoliv právní kvalifikace zjištěného nedostatku může mít určité dopady nejen do samotného soudního řízení, ale též navazujícího správního řízení, nejedná se většinově o případ, kdy by vydaná rozhodnutí byla protichůdná. Městský soud se v napadeném rozsudku také vyjádřil k zamítavým rozsudkům vydaným jeho devátým senátem a vysvětlil, že s jeho závěry se neztotožňuje. Jeho odlišný, ale odůvodněný názor, nepředstavuje vadu rozhodnutí, přičemž nejistotu způsobenou nejednotnou rozhodovací praxí překoná svojí činností právě NSS, který je k tomu soudním řádem správním povolán (§ 12 odst. 1 s. ř. s.).

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[35] Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 1 větou první s. ř. s. zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. je městský soud vázán právním názorem uvedeným v tomto rozsudku. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. května 2024

pokračování

Eva Šonková
předsedkyně senátu