



Vyvěšeno dne: 25. 4. 2024
Svěšeno dne: 9. 5. 2024

Bc. Veronika Danková, DiS.

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Tomáše Kocourka a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **Fatra, a.s.**, IČO 27465021, se sídlem třída Tomáše Bati 1541, Napajedla, zast. JUDr. Sylvii Sobolovou, Ph.D., advokátkou, se sídlem Jungmannova 24, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, se sídlem Na Františku 32, Praha 1, zast. JUDr. Bc. Petrem Kadlecem, advokátem, se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 10. 2021, č. j. MPO 614936/21/61500, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 1. 2023, č. j. 6 A 119/2021-185,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 1. 2023, č. j. 6 A 119/2021-185, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku zamítl dle § 14m zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), žádost žalobkyně ze dne 20. 6. 2020 o poskytnutí dotace na projekt „*Tepelné hospodářství Fatra a. s. – energeticky úsporná opatření*“ na základě dotační výzvy „*Úspory energie – Výzva V*“, vyhlášené dle § 14j rozpočtových pravidel v rámci Operačního programu podnikání a inovace pro konkurenceschopnost. 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 (dále jen „nařízení č. 1303/2013“). Nicméně musel závěry obsažené v závěru auditu vzít v potaz s ohledem na plnění svých úkolů nejehospodárnějším 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 (dále jen „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.

[2] Žalobkyně v žalobě vznesla celkem šest okruhů žalobních bodů. Namítala, že obava žalovaného z financování dotace z národních prostředků není důvodem zamítnutí žádosti. Dále namítala nesrozumitelnost a vnitřní rozpornost rozhodnutí, která tkví v tom, že žalovaný nejdříve konstatoval splnění podmínek pro poskytnutí dotace, aby ji následně nepřiznal s odkazem na audit Evropské komise, který je toliko přípravným aktem, nikoli rozhodnutím. Navrhla přerušit soudní řízení a položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie za účelem získání výkladu povahy auditních výstupů. Žalobkyně rovněž namítla vady postupu auditorů Evropské komise (dále jen „Komise“) a věcnou nesprávnost auditních výstupů. Dále žalobkyně poukázala na rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 26. 9. 2019, č. j. 117665/2019/KUSK, z něž vyplývá, že Ing. Babiš neovládá společnosti spadající do koncernu Agrofert. Kromě toho rovněž namítala zásah do jejího legitimního očekávání. Splnila totiž formální požadavky pro udělení dotace, jakož i dosáhla dostatečné bodové skóre v hodnocení účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti projektu. I přesto byla její žádost zamítnuta.

[3] Žalovaný ze stejných důvodů zamítl i další žádosti o dotaci podané ostatními společnostmi z holdingu Agrofert, které se stejně jako žalobkyně bránily proti rozhodnutím žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Různé senáty městského soudu se s žalobami vypořádaly různými způsoby. Devátý senát žaloby zamítl jako nedůvodné (rozsudky v řízeních sp. zn. 9 A 126/2021, 9 A 127/2021 a 9 A 128/2021). Další senáty zrušily rozhodnutí žalovaného z důvodu jejich nezákonnosti (např. rozsudky ve věcech 6 A 120/2021 a 17 A 130/2021). Poslední skupinu tvořily senáty, které za užití obdobné argumentace zrušily rozhodnutí žalovaného z důvodu jejich nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů (např. rozsudky ve věcech sp. zn. 10 A 129/2021, 14 A 223/2021, 11 A 220/2021, 11 A 175/2021, 14 A 224/2021 a 18 A 105/2021). Nynější věc spadá do druhé skupiny rozsudků. Městský soud shledal tedy žalobu důvodnou, rozhodnutí žalovaného zrušil pro nezákonnost a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[4] 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. Žalovaný proto správně uvedl, že se musí prvně zabývat jeho existencí, ovšem následně naznal, že se jím s odkazem na princip prevence zabývat nebude. Tento postup 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

pokračování

měl sám posoudit, zda existuje střet zájmů ve smyslu § 4c zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů. Žalovaný nemůže bez dalšího převzít závěry obsažené v auditní zprávě, nýbrž musí věrohodně posoudit jejich důkazní hodnotu ve vztahu k žalobkyni. To žalovaný neučinil a nevypořádal se ani s námitkami žalobkyně týkajícími se přípustnosti auditních výstupů jako důkazních prostředků. Závěrem městský soud uvedl, že nepovažoval za nutné přerušit řízení z důvodu položení předběžné otázky Soudnímu dvoru EU.

II. Kasační stížnost, vyjádření žalobkyně a další vyjádření účastníků

[5] **Žalovaný** (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu **kasační stížnost**. Navrhuje rozsudek zrušit z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[6] Stěžovatel předně namítá porušení jeho práva na spravedlivý proces a nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu. Argumentuje jinými rozsudky městského soudu, v nichž soud rozhodnutí stěžovatele rovněž zrušil, ovšem z důvodu jejich nepřezkoumatelnosti. V nynější věci neodůvodnil, proč se od těchto svých dřívějších závěrů odchýlil, tedy proč posoudil rozhodnutí stěžovatele jako přezkoumatelné. Kdyby tak učinil, věděl by stěžovatel, jak argumentovat proti závěrům učiněným městským soudem v předchozích rozsudcích vycházejících z nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatele. Jeho rozsudek tedy 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.

[7] 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 řídicího 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 V. 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.

[8] 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 odložení provedení platby 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 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. Stěžovatel poukazuje na to, že na dotaci neexistuje právní nárok a obdobně by postupoval i vůči jiným žadatelům, u nichž by nastaly srovnatelné okolnosti.

[9] **Žalobkyně** ve svém **vyjádření** označila kasační stížnost za nedůvodnou a nadbytečnou, neboť městský soud nevyslovil žádný závazný právní názor ohledně hmotněprávního posouzení věci. Navrhuje kasační stížnost zamítnout.

[10] 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.

[11] Dále žalobkyně uvádí, že rozsudek městského soudu není nepřezkoumatelný z důvodu nedostatku 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 odchýlnou judikaturou v nynějším rozsudku řádně vypořádal.

[12] 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. Stěžovatel nemůže s odkazem na princip prevence obcházet povinnost prokázat pro rozhodnutí relevantní důvody.

[13] 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. Stěžovatel se dle názoru žalobkyně „schoval“ za preventivní povinnosti, aniž by specifikoval, jakému protiprávnímu stavu se snažil svým preventivním jednáním zabránit. 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.

[14] **Stěžovatel** ve své **replíce** 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 případě jejich ignorování může Komise přistoupit k vynucení opatření nezbytných k zajištění účinného fungování dotačního systému prostého nesrovnalostí.

[15] 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

pokračování

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 dotace unijními orgány dojít. Předmětem posouzení nebyl střet zájmů Ing. Babiše, ale důvodná obava stěžovatele, že dojde k financování dotace ze státního rozpočtu, což by bylo v rozporu s dotačním programem a se zákonem. 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. S ohledem na zákony České republiky by však takový postup nebyl správný, a stěžovatel tak sledoval ochranu veřejného zájmu, když dotaci neposkytl.

[16] **Žalobkyně** ve své **duplice** namítá, že Česká republika má toliko právo požádat Komisi o proplacení výdajů předfinancovaných ze státního rozpočtu, nikoli povinnost takto postupovat. Je absurdní dovozovat, že by se práva poskytnout dotaci v konečném výsledku ze státního rozpočtu vzdala pouze na základě obsahu pravidel dotačního programu. Možnost financovat dotaci pouze z národních prostředků připouští i Komise ve svém vyjádření ze dne 6. 5. 2021. Komise navíc není konečným arbitrem pro posouzení otázky, zda bude dotace proplacena. Tímto arbitrem je Tribunál. Dále se žalobkyně stejně jako ve svém předchozím vyjádření věnuje předběžné povaze auditní zprávy a její nezávadnosti. I kdyby se Česká republika auditní zprávou neřídila, mohla by se proti případným opatřením Komise bránit u Tribunálu.

[17] Žalobkyně podotýká, že neexistuje veřejný zájem na neposkytnutí dotace, nýbrž toliko veřejný zájem na poskytování dotací v souladu se zákonem. Stěžovatel měl vyhodnotit auditní závěry z hlediska jejich věcné správnosti a případně i rozhodnout jim navzdory o poskytnutí dotace. Nesloužil by v takovém případě individuálním zájmům žalobkyně, ale přispěl by veřejnému zájmu na poskytování dotací v souladu se zákonem. Diskreční pravomoc stěžovatele se projevuje zejména při stanovení dotačních podmínek. Při posouzení žádosti jí však může využít již v užší míře. Žalobkyně nesouhlasí s tím, že by stěžovateli nepředložila žádné důkazy, z nichž by vyplývalo, že dotace bude unijními orgány proplacena. Za tento důkaz považuje vyjádření Komise ze dne 6. 5. 2021.

[18] Žalobkyně rovněž tvrdí, že povinnosti prevence obsažené v zákoně o finanční kontrole a prováděcí vyhlášce lze dostat i doplněním dokazování ohledně údajného střetu zájmů. Co se týče pojmu „nesrovnalost“, vykládá ho žalobkyně podle čl. 2 odst. 36 a 37 nařízení č. 1303/2013 tak, že se jí orgány členských států mohou dopustit jediné tehdy, pokud jednají mimo výkon svých pravomocí. Stěžovatel se jí tedy pojmově nemohl dopustit.

[19] V kontextu argumentů žalobkyně překročil stěžovatel zamítnutím žádosti o dotaci meze správního uvážení. Základním znakem dotace je její účelovost, což správní orgán omezuje v diskreci, zda dotaci poskytne, či nikoliv. Účel dotace je vymezen operačním programem a způsob posouzení, zda žadatel účel naplnil, je vymezen ve Výzvě. Žalobkyně účel dotace naplnila, přesto byla její žádost zamítnuta, a to na základě důvodu, který neměl oporu v dotačních podmínkách, měl spekulativní povahu a žalobkyně se proti němu nemohla bránit. Stěžovatel tak rozhodl na základě kritérií, které si vymezil dodatečně sám. Nadto postupoval vůči žalobkyni diskriminačně, neboť podobné kritérium zamítnutí žádosti u jiných žadatelů neuplatnil. Otázka, zda bude dotace následně proplacena z unijních fondů, mezi podmínky poskytnutí dotace nepatřila. Jelikož byla auditní zpráva navíc pouze přípravným aktem, šance na proplacení z evropských fondů se nanejvýš snížila. Žalobkyně uvádí, že v případě posouzení její žádosti došlo nejen k překročení

mezi správního uvážení, ale i k jeho zneužití. Stěžovatel neprokázal, že by zamítnutím žádosti sledoval preventivní zabránění škod na veřejném rozpočtu.

[20] Závěrem dupliky žalobkyně uvádí, že kdyby městský soud rozhodl ve prospěch stěžovatele, zbavil by tím žalobkyni možnost bránit se proti závěrům obsaženým v auditní zprávě. Některé společnosti z koncernu Agrofert podaly žalobu proti auditní zprávě k Tribunálu, který ji shledal nepřipustnou, neboť se dle jeho názoru auditní zpráva bezprostředně společností v koncernu nedotýká. Pokud toto platí, nemohl z auditní zprávy stěžovatel vycházet jako z konečného rozhodnutí o střetu zájmů, aniž by žalobkyně měla možnost bránit se proti tomuto rozhodnutí.

[21] **Stěžovatel** ve své **triplice** opětovně uvádí, že na poskytnutí dotace není právní nárok a není úlohou poskytovatele, aby se ji snažil konkrétnímu žadateli poskytnout za každou cenu. Založení nároku na poskytnutí dotace je předmětem správního uvážení poskytovatele. V projednávané věci existovaly dvě překážky poskytnutí dotace – střet zájmů Ing. Babiše a potenciální nemožnost proplacení dotace z unijních prostředků. I kdyby došlo doplněním dokazování k odstranění jedné z těchto překážek, konkrétně předpokladu střetu zájmů, stále by existovala překážka druhá spočívající v odmítavém stanovisku Komise proplatit prostředky poskytnuté společností z koncernu Agrofert z unijního rozpočtu. Stěžovatel přitom není povinen jít s Komisí do střetu, a ohrozit tak poskytnutí prostředků z evropských fondů i na jiné, bezproblémové projekty.

[22] Stěžovatel nesouhlasí s žalobkyní v tom, že k nesrovnalosti nemůže dojít na úrovni členského státu. Jedná se totiž o systémovou nesrovnalost, a tudíž k ní může dojít i v důsledku chybného řízení dotačního programu členským státem.

[23] Stěžovatel rovněž namítá, že podmínky poskytnutí dotace nelze zaměňovat s účelem dotace, jak vyplývá z dřívější judikatury NSS (rozsudky č. j. 1 Afs 291/2017-33 a č. j. 10 Afs 196/2018-52). Správní uvážení, kterým stěžovatel disponoval, tedy není zúženo pouze na posouzení splnění účelu dotace, jak tvrdí žalobkyně. Jednou z dotačních podmínek byla i možnost proplacení dotace z unijních prostředků. Stěžovatel tedy meze správního uvážení nepřekročil, ani ho nezneužil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[24] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti. Ta byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[25] Kasační stížnost je důvodná.

[26] Nejvyšší správní soud v první řadě podotýká, že při posouzení nynější věci vycházel z rozsudků NSS ze dne 17. 4. 2024, č. j. 6 Afs 71/2024-87, a ze dne 18. 4. 2024, č. j. 7 Afs 95/2023-83 a č. j. 7 Afs 96/2023-90, které byly vydány ve skutkově shodných věcech, přičemž jediným významným rozdílem je, že v nynější věci byla v řízení před městským soudem úspěšná žalobkyně, zatímco v poukazovaných věcech byl procesně úspěšný žalovaný (nynější stěžovatel). Argumentační pozice procesních stran se v těchto věcech nicméně v podstatě shodují.

[27] 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

pokračování

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).

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

[29] 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 NSS ze dne 30. 9. 2015, č. j. 9 Ads 83/2014-46, č. 3324/2016 Sb. NSS, bod 29). Slovo *může* užívané v § 14 odst. 2 rozpočtových pravidel v tomto případě tedy skutečně zakládá rozsáhlou diskreci poskytovatelů dotací, která je výslovně potvrzena zněním odstavce prvního o nenárokovosti dotace. Není tedy pravdou, že by se diskrece poskytovatelů dotací měla vztahovat předně a především na stanovení dotačních podmínek, jak tvrdí žalobkyně.

[30] Výše uvedené neznamena, 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 neznamena nabrazení 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 nabražily 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 *nevýbočil*, či je *nezneužil* (§ 78 odst. 1 s. ř. s.).

[31] 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).

[32] 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 společností 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 Nejvyšší správní soud v následujících rozsudcích (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.

[33] Dle Nejvyššího správního soudu 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 povinná dbát, aby (...) plnila určené úkoly nejboschopnějším 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 svého rozhodnutí.

[34] 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. Nejvyšší správní soud 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. Nejvyššímu správnímu soudu 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.

[35] 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 odchylvat. Formální nezávaznost a předběžnost výstupů dle Nejvyššího správního soudu 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.

pokračování

[36] 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. Nejvyšší správní soud 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.

[37] 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 nefinancování 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.

[38] 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 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).

[39] 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 uvázení, 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).

[40] 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.

[41] 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.

[42] 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.

[43] 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.

[44] Nejvyšší správní soud závěrem podotýká, že nesouhlasí s námitkou stěžovatele, že je rozsudek nepřezkoumatelný, neboť v něm městský soud dostatečně neosvětlil důvody, proč zrušil rozhodnutí stěžovatele pro nezákonnost, ačkoliv jiné senáty téhož soudu zrušily obdobná rozhodnutí z důvodu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Nejvyšší správní soud k tomu 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 o případ, kdy by vydaná rozhodnutí byla protichůdná (zamítavé rozsudky vydal devátý senát městského soudu až po vyhlášení nyní přezkoumávaného rozsudku). Městský soud ostatně v napadeném rozsudku vysvětlil, že považuje rozhodnutí stěžovatele za přezkoumatelné, neboť je v něm zřetelně popsán důvod, o nějž se rozhodnutí o zamítnutí žádosti opírá.

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[45] 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.).

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

V Brně dne 25. dubna 2024

L. S.

JUDr. Jiří Palla v. r.
předseda senátu