



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyně JUDr. Naděždy Treschlové a JUDr. Hany Kadaňové ve věci žalobkyně: **Vyšší odborná škola a Střední zemědělská škola, Benešov, Mendelova 131**, se sídlem Mendelova 131, 256 01 Benešov, IČ: 616 64 651, zastoupena JUDr. Petrem Kočím, Ph.D., advokátem, se sídlem Opletalova 1535/4, Praha 1 – Nové Město, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1 – Nové Město, v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra zemědělství ze dne 21. 5. 2024, č.j. MZE-32250/2024-11155,

takto:

- I.** Žaloba **se zamítá**.
- II.** Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

- [1] Žalobkyně se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhala přezkoumání a zrušení rozhodnutí ministra zemědělství ze dne 21. 5. 2024, č.j. MZE-32250/2024-11155 (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž bylo shledáno jako plně oprávněné opatření Ministerstva zemědělství, odboru precizního zemědělství, výzkumu a vzdělávání ze dne 8. 12. 2023, č.j. MZE-70698/2023-13133 (dále jen „opatření“), kterým bylo žalobkyni postupem podle ustanovení § 14e odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „rozpočtová pravidla“), oznámeno, že v rámci dotačního programu „129 710 Centra odborné přípravy“ jí nebude vyplacena dotace ve výši 1.640.657,00 Kč (tj. 90 % z celkové výše uhrazených finančních prostředků 1.822.953,33 Kč) na pořízení učebních pomůcek z daného dotačního programu na rok 2021.
- [2] V prvním žalobním bodu žalobkyně namítala neúplné zjištění skutkového stavu, který nemá oporu ve spisu a v provedeném dokazování. Namítala, že žalovaný, resp. ministr zemědělství opírají svou argumentaci o porušení ustanovení § 4b zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o střetu zájmů“), resp. o ovládání společnosti AGROFERT, a.s., se sídlem Pyšelská 2327/2, Praha 4 – Chodov, IČ: 261 85 610 (dále jen „AGROFERT“),

Shodu s prvopisem potvrzuje J. S.

Ing. A. B. fakticky pouze o závěry učiněné třetími osobami, a to v Závěrečné zprávě o auditu fungování o auditu fungování řídicích a kontrolních systémů zavedených s cílem zamezit střetu zájmů v České republice, provedeném Generálními ředitelstvími pro regionální a městskou politiku (REGIO) a pro zaměstnanost, sociální začleňování a sociální věci (EMPL) – Audit č. REGC414CZ0133 ze dne 5. 2. 2020 (dále jen „Závěrečná zpráva“), v Prováděcím rozhodnutí komise ze dne 26.1.2022, C (2022) 519 final, o pozastavení části průběžných plateb z Evropského fondu pro regionální rozvoj na operační program „Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost“ (dále jen „Prováděcí rozhodnutí“) a ve Formálním sdělení Evropské Komise, Generálního ředitelství pro zemědělství a rozvoj venkova, č.j. UMB/2019/003/CZ/COL, ze dne 23. 2. 2021 – vybrané části ke kontrole kritéria způsobilosti „nedodržení pravidel týkajících se střetu zájmů“ (dále jen „Formální sdělení“). Žalobkyně namítala, že žalovaný pouze mechanicky převzal závěry třetích osob, aniž by dostatečně zjistil skutkový stav věci. Zdůraznila rovněž, že v řízení o opatření Závěrečná zpráva, Prováděcí rozhodnutí a Formální sdělení dokonce ani nebyly součástí správního spisu; tou nebyly ani statuty svěřenských fondů AB private trust I, svěřenský fond, a AB private trust II, svěřenský fond (dále jen „svěřenské fondy“), které jsou dle žalobkyně pro posouzení otázky, zda pan Ing. B. může ovládat společnost AGROFERT zcela stěžejní. Žalobkyně tak namítala nepřezkoumatelnost opatření, neboť z něj není zřejmé, jakými úvahami se žalovaný při hodnocení podkladů řídil. Ani napadené rozhodnutí pak dle žalobkyně ministr dostatečně neodůvodnil, na čemž nemůže dle žalobkyně změnit nic ani to, že k její námitce byly do spisu založeny výše uvedené podklady.

- [3] Žalobkyně dále namítala, že Závěrečná zpráva, Prováděcí rozhodnutí a Formální sdělení samy o sobě nemohou být způsobilým důkazem či jiným podkladem pro vydání rozhodnutí, neboť se jedná toliko o soubor závěrů třetích osob vycházející z jiných důkazních prostředků. Tyto dokumenty dle žalobkyně představují *de facto* jen záznam o provedené kontrole. Rozhodnutím Soudního dvora Evropské unie ze dne 14. září 2022 ve spojených věcech T-101/21 a T-213/21, bylo potvrzeno, že výsledky auditu jsou zcela právně nezávazné. Dále žalobkyně namítala, že žalovaný tyto důkazy neprovedl k důkazu, včetně provedení jejich vlastního hodnocení, ale pouze mechanicky převzal závěry v nich učiněné. Ve vztahu k těmto podkladům ani ke statutům svěřenských fondů nebylo dle žalobkyně fakticky provedeno dokazování. Argumentace uvedená v opatření i v napadeném rozhodnutí pak dle žalobkyně přímo potvrzuje, že žalovaný sám skutkový stav věci nezjišťoval, ale pouze převzal závěry třetí osoby, což je dle žalobkyně nepřípustné. V této souvislosti žalobkyně odkázala na rozsudky Nejvyššího správního soudu č.j. 5 Azs 2/2012-49 a č.j. 8 As 60/2009-73, jakož i na rozhodnutí Vrchního soudu v Praze č.j. 7 A 59/99-45.
- [4] Dále žalobkyně namítala, že se správní orgány se vůbec nevypořádaly s důkazy navrhovanými žalobkyní, konkrétně např. se zprávou o vztazích, výpisech z obchodního rejstříku vybraného dodavatele společnosti AGRI SYSTÉM, s.r.o., se sídlem Na Pile 887, 285 04 Uhlířské Janovice, IČ: 288 02 641 (dále jen „vybraný dodavatel“), a jeho mateřských společností ve skupině AGROFERT či s výpisem z evidence skutečných majitelů. Z těchto podkladů dle žalobkyně jednoznačně vyplývá vlastnická struktura, ovládací vztahy a způsobilost vybraného dodavatele účastnit se zadávacího řízení. V této souvislosti zejména zmínila, že majitelem vybraného dodavatele byl k rozhodnému dni Ing. Z. P. v pozici xxx xxx. Žalovaný pak zcela opominul pravomocné rozhodnutí, kterým bylo v přestupkovém řízení rozhodnuto, že Ing. B. neovládá skupinu společností AGROFERT ani svěřenské fondy (srov. rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 26. 9. 2019, č.j. 117665/2019/KUSK). S námitkou poukazující na toto rozhodnutí se ministr v napadeném rozhodnutí dle žalobkyně vůbec nevypořádal. Z napadeného rozhodnutí ani z opatření pak rovněž nevyplývá, že při posuzování případné existence ovládnutí společností koncernu společnosti AGROFERT Ing. B. byly posouzeny všechny relevantní aspekty, zejména zda údajný nepřímý vliv této osoby je skutečně v přímé souvislosti s jednáním či jiným chováním společností v koncernu AGROFERT. V této souvislosti žalobkyně odkázala na stanovisko Ministerstva spravedlnosti,

Shodu s prvopisem potvrzuje J. S.

odboru střetu zájmů a boje proti korupci ze dne 10. 11. 2021 k vybraným otázkám interpretace a aplikace ustanovení § 4b a § 4c zákona o střetu zájmů.

- [5] V dalším žalobním bodu žalobkyně namítala nesprávné právní posouzení věci. Namítala, že žalovaný fakticky sám neprováděl právní posouzení věci, ale pouze odkázal na závěry třetích osob, přičemž obecnou deklaraci na str. 12 napadeného rozhodnutí týkající se vlivu Ing. B. na společnosti v koncernu AGROFERT nelze dle žalobkyně považovat za řádné odůvodnění ve smyslu ustanovení § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).
- [6] Právní posouzení, na které žalovaný v napadeném rozhodnutí odkazoval, pak žalobkyně označila za zcela nesprávné. Uvedla, že dle informací a dokumentů jemu poskytnutých ze strany vybraného dodavatele a z veřejně dostupných dokumentů ve sbírce listin obchodního rejstříku vyplývá, že: a) jediným společníkem vybraného dodavatele je společnost ZZN Polabí a.s., se sídlem K Vinici 1304, Kolín V, 280 02 Kolín, IČ: 451 48 210, která zjevně nemůže být veřejným funkcionářem podle ustanovení § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů; b) jediným akcionářem této společnosti je mateřská společnost AGROFERT, která rovněž nemůže být veřejným funkcionářem dle uvedeného ustanovení; vybraný dodavatel je tedy vnukovskou společností společnosti AGROFERT a jako takový je řízení (a tudíž i ovládán) společností AGROFERT v rámci koncernového uskupení této společnosti; c) akcie společnosti AGROFERT byly vloženy do svěřenských fondů; ovládající osobou společnosti AGROFERT je od 4. 2. 2017 Ing. Z. P., který ji ovládá prostřednictvím výkonu hlasovacích práv na valné hromadě této společnosti, a to z titulu funkce xxx xxx Svěřenského fondu AB private trust I, s nímž je spojen 90% podíl na hlasovacích právech ve společnosti AGROFERT; d) Ing. Z. P. nikdy nebyl veřejným funkcionářem ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů; e) tuto fyzickou osobu již dále ovládat nelze. Žalobkyně dále odkázala na ustanovení § 74 a § 75 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích a družstvech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOK“). Namítala, že Ing. Z. P. je jedinou osobou, která naplňuje definici ovládání ve vztahu ke společnosti AGROFERT, což vyplývá např. ze zprávy o vztazích vybraného dodavatele, z výpisu z obchodního rejstříku, z výpisu z evidence skutečných majitelů vybraného dodavatele z roku 2021. Žalobkyně tak namítala, že k jinému závěru nemohla v rozhodné době a na základě jí dostupných podkladů a domněnek ovládání uvedených v ZOK ani dospět.
- [7] Žalobkyně dále označila za nesprávné závěry žalovaného, že Ing. B. je dle statutu svěřenských fondů ovládající osobou společnosti AGROFERT. K údajnému vlivu Ing. B. na personální obsazení uvnitř svěřenských fondů (svěřenský správce a Rada protektorů) žalobkyně odkázala na čl. 7.4., 8.3. a 8.6. statutu obou svěřenských fondů, dle kterých Ing. B. není schopen bez dalšího odvolat xxx xxx ani většinu členů Rady protektorů, neboť může odvolat pouze tzv. Rodinného protektora, nikoliv však zbývající dva protektory; xxx xxx pak může odvolat pouze Rada protektorů, a to pouze jednomyslně. Vliv Ing. B. na xxx xxx je tak dle žalobkyně zcela vyloučen. S odkazem na ustanovení § 75 odst. 1 ZOK uvedla, že Ing. B. není schopen odvolat ani většinu Rady protektorů (kontrolního orgánu), a proto nemůže být ovládající osobou ani jednoho ze svěřenských fondů či obchodních korporací ze skupiny společnosti AGROFERT. Zdůraznila, že Ing. B. je oprávněn odvolat protektory nebo xxx xxx, pouze pokud by porušovali pravidla správy nebo jiné své povinnosti při výkonu funkce xxx xxx podle statutu nebo příslušných právních předpisů, tj. nikoliv kdykoliv se mu zlíbí; Ing. B. má tedy pouze kontrolní funkci jako obmyslený.
- [8] K argumentu žalovaného, že Ing. B. má možnost se sám pasovat do pozice dalšího správce fondů, žalobkyně uvedla, že Ing. B. tohoto jmenování není schopen bez součinnosti dalších na něm nezávislých osob. Tento dílčí závěr žalovaného tak dle žalobkyně není v daném případě relevantní. K argumentaci, že Ing. B. má právo na potřebné informace týkající se fondů, žalobkyně odkázala

na ustanovení § 1463 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“), dle kterého je naprosto standardní, že zakladatel a obmyšlený mají právo na přístupu k informacím o správě svěřenského fondu. Samotné právo na informace pak dle žalobkyně nemůže zakládat žádným způsobem ovládání tohoto fondu. Konečně, k argumentu žalovaného, že vyčleněné akcie nesmí být při správě svěřenského fondu zcizeny jinak, než formou vydání majetku (akci) obmyšlenému a nemohou být ani nijak zatíženy, žalobkyně uvedla, že je zcela standardní, že klíčový majetek svěřenského fondu může být zcizen pouze se souhlasem obmyšlené osoby. Opět se však jedná pouze o kontrolní funkci, neboť sám Ing. B. není schopen tento majetek (akcie) zcizit.

- [9] Žalobkyně dále v tomto žalobním bodu namítala, že správní orgány nesprávně posoudily otázku rozporu zákona o střetu zájmů a zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZZVZ“). Namítala, že by postupovala v rozporu s ustanovením § 6 ZZVZ, pokud by vyloučila vybraného dodavatele z důvodu údajného neplnění podmínek dle ustanovení § 4b zákona o střetu zájmů, které však nevyplývalo z veřejně dostupných informací, ani z jiných podkladů, které měla k dispozici. Pokud by tak žalobkyně učinila, bylo by takové rozhodnutí třeba odůvodnit v souladu s ustanovením § 48 odst. 1 ZZVZ, žalobkyně však proto neměla žádné důkazy. Žalobkyně dále označila za absurdní argumentaci žalovaného, podle které ustanovení § 4b zákona o střetu zájmů rozšiřuje důvody vyloučení účastníka ze zadávacího řízení, které jsou v ZZVZ stanoveny taxativně. Takový výklad je tak dle žalobkyně v rozporu s principem právní jistoty. Dále uvedla, že ustanovení § 4b zákona o střetu zájmů odporuje evropským zadávacím směrnicím, které byly do českého právního řádu transponovány prostřednictvím ZZVZ; rozpor mezi ustanovením § 4b zákona o střetu zájmů a ZZVZ je tedy ve skutečnosti konfliktem mezi vnitrostátním a unijním právem, který nelze vyřešit pomocí výkladového pravidla *lex posterior derogat legi priori*, jak uvedl žalovaný v napadeném rozhodnutí. Žalobkyně dále s odkazem na čl. 57 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES, namítala, že členské státy nemohou rozšiřovat výčet důvodů, pro které lze vyloučit účastníka zadávacího řízení. V této souvislosti odkázal na rozhodnutí SDEU ve věci T-403/12, Intrasoft International SA v. Evropská Komise. Dále poukázala na to, že dle evropských zadávacích směrnic a ustanovení § 76 ZZVZ může účastník zadávacího řízení prokázat, že svou způsobilost v rámci zadávacího řízení obnovil tím, že přijal všechny možná opatření k nápravě (tzv. self cleaning) V případě aplikace ustanovení § 4b zákona o střetu zájmů by však účastník zadávacího řízení byl automaticky vyloučen bez možnosti nápravy své způsobilosti, což je dle žalobkyně rovněž v rozporu s evropským právem i ZZVZ.
- [10] V posledním žalobním bodu žalobkyně nad rámec všeho výše uvedeného namítala, že i pokud by akceptovala (nesprávné) závěry žalovaného, tak v době posuzování nabídky vybraného dodavatele a v době uzavírání kupní smlouvy neměla (a ani nemohla mít) k dispozici žádné dokumenty, na které žalovaný v napadeném rozhodnutí odkazuje. Např. Prováděcí rozhodnutí bylo vydáno až dne 26. 1. 2022, tj. až poté, co žalobkyně rozhodla o výběru vybraného dodavatele a uzavřela s ním kupní smlouvu. Obdobně pak platí, že statuty svěřenských fondů nejsou veřejně dostupné, a proto se s nimi žalobkyně v rozhodné době neměla ani možnost seznámit.
- [11] Z uvedených důvodů žalobkyně navrhovala, aby soud zrušil jak žalobou napadeného rozhodnutí, tak opatření žalovaného.
- [12] Žalovaný v písemném vyjádření k podané žalobě navrhoval její zamítnutí. Předně uvedl, že napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné. Navíc opatření vydané dle ustanovení § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel není rozhodnutím ve smyslu správního řádu, a proto se na něj ustanovení § 67 a násl. správního řádu nevztahuje. Rozhodnutím je až rozhodnutím o námitkách proti tomuto opatření dle § 14e odst. 3 rozpočtových pravidel. Dále uvedl, že žalobkyni bylo v rámci řízení o

námitkách umožněno nahlédnout do spisu a kompletní spis jí byl i poskytnut na CD; dle žalovaného tedy žalobkyně nebyla jakkoliv zkrácena na svých právech, ke všem podkladům se mohla vyjádřit, a i tak učinila. Uvedl, že přesvědčivě vyložil své úvahy o tom, proč žalobkyně nemá finanční nárok. Vůči námitkám žalobkyně postavil vlastní ucelený právní názor – své důvody opřel o závěry unijních orgánů, které si sám ověřil.

- [13] K námitce nesprávného právního posouzení žalovaný odkázal na vypořádání námitek žalobkyně v napadeném rozhodnutí. Z něj vyplývá, že se ztotožnil se závěry Evropské komise uvedené ve Formálním sdělení, resp. v Souhrnné zprávě a v Prováděcím rozhodnutí. Uvedl, že má za to, že zdůvodnil, proč tento výklad unijních orgánů v žalobou napadeném rozhodnutí zohlednil a opakovaně na ně odkazoval. Zdůraznil, že skutečnosti, jež byly unijními orgány přezkoumávány, mají stejný skutkový základ, a proto jsou plně aplikovatelnými i na nyní projednávaný případ. Výklad žalovaného pak odpovídá i postoji zdejšího soudu vyjádřenému v rozsudku ze dne 16. 7. 2024, č.j. 3A 4/2023-138. Dle žalovaného je třeba závěry, které městský soud aproboval vůči ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů, aplikovat i na výklad ustanovení § 4b téhož zákona. Obě tato ustanovení totiž stanoví zákazy vztahující se k „*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.*“ Pakliže Evropská komise dospěla v jiném případě ke konečnému závěru, že společnosti ze skupiny AGROFERT je třeba považovat za obchodní společnosti, na které se vztahuje zákaz zakotvený v ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů, pak je dle žalovaného nepochybné, že se na ně vztahuje i zákaz stanovený v ustanovení § 4b téhož zákona.
- [14] K námitce žalobkyně, že ustanovení § 4b zákona o střetu zájmů je v kolizi s ustanovením § 48 odst. 1 ZZVZ, žalovaný uvedl, že tato odporuje úmyslu racionálního zákonodárce. ZZVZ i zákon o střetu zájmů jsou právní předpisy stejné normativní síly, a proto nemůže obstát argument, že jiným zákonem, než ZZVZ nemohou být upraveny důvody vyloučení účastníka ze zadávacího řízení, když ZZVZ v ustanovení § 48 odst. 1 předpokládá stanovení taxativního výčtu důvodů pro vyloučení ze zadávacího řízení. Dle žalovaného zákon o střetu zájmů stanoví nad rámec ZZVZ další důvod pro vyloučení účastníka ze zadávacího řízení, přičemž obě právní normy je třeba s ohledem na jejich stejnou právní sílu nutné aplikovat vedle sebe. Takový nepochybně byl i úmysl zákonodárce, když právní úpravu v ustanovení § 4b zákona o střetu zájmů přijal až po přijetí právní úpravy v ustanovení § 48 odst. 1 ZZVZ, tudíž původní koncepce úplného okruhu důvodů pro vyloučení ze zadávacího řízení v ZZVZ byla pozdějším přijetím ustanovení § 4b zákona o střetu zájmů modifikována.
- [15] K dalším námitkám žalovaný uvedl, že nerozporuje tvrzení žalobkyně, že pro ni právní posouzení konkrétního skutkového stavu mohlo být obtížným. V daném případě však jednání žalobkyně spočívající v uzavření smlouvy na veřejnou zakázku s vybraným dodavatelem nebylo možno vyhodnotit jinak, než jako neplatné právní jednání, a nebylo tak možno dotaci proplatit. Zdůraznil, že cílem veřejných zakázek je zajistit efektivní využití veřejných prostředků a ochranu zájmů veřejnosti. Uzavřel, že se zabýval i přiměřeností závěru o neposkytnutí dotace, ale jelikož se jednalo o plnění z neplatné smlouvy, tak nebylo možno zvažovat či vůbec posuzovat přiměřenost uložené sankce. Dotaci tak nebylo možno proplatit ani zčásti.
- [16] Žalobkyně podala k vyjádření žalovaného repliku, ve které uvedl, že žalovaný, resp. ministr zemědělství fakticky neprovedl dokazování, ale pouze převzal závěry učiněné třetími osobami, když toliko doslovně citoval text obsažený v Závěrečné zprávě a ve Formálním sdělení. Dle žalobce tak ministr vůči žalobcovým námitkám nepostavil vlastní ucelený právní názor. V této souvislosti připomněla, že právní posouzení náleží výhradně příslušnému správnímu orgánu. Znovu pak zdůraznila, že se správní orgány nevypořádaly s navrhovanými důkazy.

- [17] Při ústním jednání konaném před soudem dne 25. 6. 2025 setrvali účastníci řízení na svých dříve uplatněných argumentech.
- [18] Z obsahu spisového materiálu předloženého žalovaným správním orgánem vyplynuly následující, pro rozhodnutí ve věci samé, podstatné skutečnosti:
- [19] Dne 22. 3. 2021 podala žalobkyně žádost o poskytnutí dotace na učební pomůcky z dotačního programu „129 710 Centra odborné přípravy“ pro rok 2021. Dne 21. 6. 2021 vydal žalovaný rozhodnutí o poskytnutí dotace č.j. 17719/2021-MZE-14153; dne 1. 9. 2021 vydal k tomuto rozhodnutí změnové rozhodnutí.
- [20] Žalobkyně dne 23. 4. 2021 zahájila výběrové řízení na veřejnou zakázku s názvem „*Pořízení učebních pomůcek pro výuku žáků oboru Agropodnikání VOŠ a SZeŠ Benešov v roce 2021*“ (dále jen „veřejná zakázka“). Tato byla zadávána v nadlimitním režimu v rámci otevřeného řízení dle ustanovení § 56 ZZVZ uveřejněním zadávací dokumentace. Předmětem veřejné zakázky byla dodávka traktoru a přívěsu pro výuku autoškoly. Do zadávacího řízení se jako účastníci přihlásily společnosti AGRI SYSTÉM, s.r.o., a společnost Gregor a syn s.r.o., se sídlem Pionýrů 12, 390 02 Tábor – Čekanice, IČ: 281 44 457. Druhá společnost nesplnila zadávací podmínky, a proto byla z účasti na zadávacím řízení vyloučena. Dne 30. 9. 2021 rozhodla žalobkyně o výběru vybraného dodavatele. Následně s ním dne 21. 10. 2021 uzavřela kupní smlouvu, jejímž předmětem byla dodávka traktoru pro výcvik autoškoly a traktorového návěsu; kupní cena činila částku ve výši 1.506.573 Kč bez DPH, tj. 1.822.953 Kč včetně DPH.
- [21] Opatřením ze dne 8. 12. 2023, č.j. MZE-70698/2023-13133, bylo žalobkyni postupem podle ustanovení § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel oznámeno, že v rámci dotačního programu „129 710 Centra odborné přípravy“ jí nebude vyplacena dotace ve výši 1.640.657,00 Kč (tj. 90 % z celkové výše uhrazených finančních prostředků 1.822.953,33 Kč) na pořízení učebních pomůcek z daného dotačního programu na rok 2021.
- [22] Žalovaný v opatření uvedl, že vybraný dodavatel měl být žalobkyní vyloučen ze zadávacího řízení, neboť nesplňuje podmínku způsobilosti výdaje, jelikož byl vynaložen v rozporu s ustanovením § 4b zákona o střetu zájmů. Dle žalovaného se žalobkyně dopustila porušení ustanovení § 4b zákona o střetu zájmů, když uzavřela smlouvu na zakázku s vybraným dodavatelem ovládaným v době zadání (i následného splnění) veřejné zakázky xxx xxx České republiky, Ing. A. B. . Uvedl, že v průběhu veřejné zakázky byl již znám výsledek auditu fungování řídicích a kontrolních systémů zavedených s cílem zamezit střetu zájmů v České republice, provedeném Generálními ředitelstvími pro regionální a městskou politiku (REGIO) a pro zaměstnanost, sociální začleňování a sociální věci (EMPL) – Audit č. REGC414CZ0133 ze dne 5. 2. 2020. Vybraný dodavatel se zadávacího řízení vůbec neměl účastnit, resp. měl být ze zadávacího řízení v souladu se zákonem o střetu zájmů vyloučen.
- [23] Žalovaný dále odkázal na Závěrečnou zprávu, ze které vyplývá závěr auditorů Evropské komise, že dnes již xxx xxx České republiky nepřímou ovládá prostřednictvím svěřenských fondů skupinu AGROFERT. Ze statutu svěřenských fondů vyplývá, že Ing. B. je zakladatelem a jediným obmyšleným těchto svěřenských fondů. Podle čl. 3 odst. 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, je skutečným majitelem v případě svěřenských fondů zakladatel, svěřenský správce, osoba vykonávající dohled nad správou svěřenského fondu nebo obmyšlený. V České republice je toto pravidlo zakotveno v ustanovení § 6 odst. 3 zákona č. 37/2021 Sb., o evidenci skutečných majitelů, ve znění pozdějších předpisů. Skutečnost, že Ing. B. je zakladatelem a jediným obmyšleným dotčených fondů dle žalovaného znamená, že je jejich skutečným majitelem. Ing. B.

je také dle zjištění Závěrečné zprávy také osobou, která i po založení svěřeneckých fondů nadále ovládá skupinu AGROFERT. Dle závěru Evropské komise se proto na Ing. B., resp. na společnost ve skupině AGROFERT vztahuje ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů, což znamená, že všechny dotace poskytnuté skupině AGROFERT od 9. 2. 2017 do 17. 12. 2021 nejsou v souladu s ustanovením § 4c zákona o střetu zájmů. Ze Závěrečné zprávy potom vyplývá, že společností ve skupině AGROFERT neměly a nemají být po dobu, po kterou jsou naplněny podmínky ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů poskytnuty dotace. Žalovaný poté dospěl k závěru, že pro zachování jednotnosti výkladu je nutné stejně posoudit i ustanovení § 4b zákona o střetu zájmů. Toto ustanovení je tak dle žalovaného nutno vykládat tak, že je zakázána účast v zadávacích řízeních společností ze skupiny AGROFERT, tj. obchodním společností, ve kterých Ing. B. v době svého působení jakožto člena vlády, nebo jím ovládaná osoba vlastnila podíl představující alespoň 25 % účasti společníka v obchodní společnosti.

[24] Dne 22. 12. 2023 podala žalobkyně proti tomuto opatření námitky, ve kterých argumentovala obdobně jako v podané žalobě.

[25] Žalobou napadeným rozhodnutím ministra zemědělství ze dne 21. 5. 2024, č.j. MZE-32250/2024-11155 bylo opatření žalovaného ze dne 8. 12. 2023 shledáno jako plně oprávněné.

[26] V odůvodnění tohoto rozhodnutí ministr odkázal na závěry uvedené v Závěrečné zprávě, která obsahuje podrobný popis rozhodných skutečností zjištěných útvary Evropské komise a jejich detailní právní posouzení, které byly použity jako podklad pro zjištění popsáná v opatření. Dále ministr odkázal na závěr uvedený v Prováděcím rozhodnutí, tj. že „*A. B. měl ve svěřenských fondech rozhodující vliv a mohl prostřednictvím těchto svěřenských fondů účinně vykonávat nepřímou kontrolu nad mateřskou společností skupiny AGROFERT a nad společnostmi skupiny. Po dobu, po kterou byl A. B. veřejným funkcionářem ve smyslu § 2 odst. 1 písm. c) uvedeného zákona o střetu zájmů, se nacházel v situaci, kdy jím ovládaná osoba vlastnila podíl představující alespoň 25 % účasti v subjektu, který žádal o finanční prostředky z operačního programu ve smyslu § 4c zákona o střetu zájmů a/ nebo je přijímal.*“ Z toho důvodu ministr odmítl argumentaci žalobkyně, že poskytovatel dotace nezjistil stav věci v rozsahu nezbytném pro dosažení rozhodnutí a svá zjištění nedoložil potřebnými podklady. Zdůraznil, že v řízení o námitkách byl spisový materiál doplněn mimo jiné o statuty svěřenských fondů, Prováděcí rozhodnutí a Formální sdělení, a žalobkyni bylo umožněno se s obsahem těchto dokumentů seznámit.

[27] Dále ministr uvedl, že skutečnosti uváděné žalobkyní v námitkách ohledně vlastnické struktury skupiny AGROFERT nejsou sporné, nicméně skutečný stav věci byl řádně zjištěn a posouzen útvary Evropské komise v Závěrečné zprávě. Poskytovatel dotace tak dle ministra nepochybil, pokud vycházel z takto zjištěného skutkového stavu a vycházel z jeho právního posouzení v Závěrečné zprávě. Uvedl, že ze skutkové a právní analýzy provedené v Závěrečné zprávě vyplývá, že není správné tvrzení žalobkyně, že pozbytím veškerých práv spojených s vlastnictvím kmenových akcií společnosti AGROFERT (resp. jejich vložení do svěřenských fondů) Ing. B. přestal být ode dne 4. 2. 2017 i ovládající osobou této společnosti, jakož i pozbyl možnost uplatňovat jakýkoli, natož rozhodující vliv ve společnostech v koncernu AGROFERT. Dle ministra je nepochybné, že pokud se společnosti ze skupiny AGROFERT vztahuje zákaz zakotvený v ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů, tak se na ně vztahuje i zákaz stanovený v ustanovení § 4b téhož zákona.

[28] K námitce kolize ustanovení § 4b zákona o střetu zájmů s ustanovením § 48 odst. 1 ZZVZ ministr uvedl, že zákon o střetu zájmů stanoví nad rámec ZZVZ další důvod pro vyloučení účastníka ze zadávacího řízení s tím, že tyto právní normy je nutné aplikovat vedle sebe. V případě ustanovení § 4b zákona o střetu zájmů jde v podstatě o nepřímou novelizaci ZZVZ, a proto je třeba při řešení

domnělé kolize ohledně povahy výčtu důvodů pro vyloučení vycházet z obecného interpretačního pravidla *lex posterior derogat legi priori*. Ministr se dále neztotožnil s argumentací, že aplikační přednost ustanovení § 48 odst. 1 ZZVZ vyplývá z eurokonformního výkladu ZZVZ; tvrzení žalobkyně, že úprava v ustanovení § 4b zákona o střetu zájmů je v rozporu s právními předpisy, je dle ministra nepodložené a nedoložené.

- [29] K použitelnostem závěrů Evropské komise přijatých v Závěrečné zprávě, Prováděcím rozhodnutím a Formálním sdělení, uvedl, že auditori Evropské komise nepochybně mohou v rámci své auditní činnosti aplikovat a vykládat právo členských států EU, byť závěry auditu nepředstavují právně závazné rozhodnutí. V této souvislosti ministr odkázal na nález Ústavního soudu sp.zn. Pl.ÚS 4/17. Dle ministra se tedy jedná o relevantní a způsobilé podklady pro vydání rozhodnutí.
- [30] Dále ministr na str. 9 až 11 napadeného rozhodnutí odcitoval auditní závěry Evropské komise k obsahu statutů svěrenských fondů. Pro doplnění pak ministr odkázal na stanovisko ministra spravedlnosti ze dne 30. 11 2018, č.j. MSP-111/2018-OSZ-SP/1, citovaného ve Formálním sdělení. Dále uvedl osoby, které byly Ing. B. jmenovány ke správě obou svěrenských fondů, a dospěl k závěru, že statuty těchto fondů jsou nastaveny tak, aby umožnily Ing. B. nadále vykonávat prostřednictvím svěrenských fondů na společnosti AGROFERT rozhodující vliv ve smyslu ustanovení § 74 ZOK. Uvedl, že tento sice nemá formálně práva k akciím, ale má možnost zasahovat do složení orgánů, které tyto pravomoci mají, tj. svěrenský správce a Rada protektorů, a má právo na potřebné informace. Statuty pak rovněž stanoví, že vyčleněné akcie nesmí být při správě svěrenského fondu zcizeny jinak, než formou vydání majetku (akcie) obmyšlenému; nemohou být ani jakkoli zatíženy (čl. 4.3 statutů). Ing. B. se pak může sám pasovat do pozice dalšího správce fondů (čl. 7.1 statutů). Dále dospěl k závěru, že možnost svěrenských správců uplatňovat ve společnosti AGROFERT rozhodující vliv je i přes naplnění znaků dle ustanovení § 75 odst. 1 a 2 ZOK formální, pokud fakticky rozhodující vliv může Ing. B. uplatňovat prostřednictvím jeho působení (faktických pravomocí) na svěrenské fondy. Z pohledu tohoto faktického nepřímého ovládnutí tak nejsou dokumenty, na které odkazovala žalobkyně v podobě výpisů z obchodního rejstříku, výpisu z evidence skutečných majitelů a zprávy o vztazích vybraného dodavatele, dle ministra relevantní, neboť prokazují toliko formální vztahy v dané společnosti. Svěrenský správce má dle statutů omezené možnosti, jak se svěreným majetkem nakládat, může vykonávat činnosti, které se týkají běžného hospodaření svěrenského fondu.
- [31] K námitce žalobkyně, že v rozhodné době nebyl v České republice žádným soudem či jiným relevantním orgánem potvrzen právní názor, že zadání veřejných zakázek společností ze skupiny AGROFERT by bylo v rozporu s ustanovením § 4b zákona o střetu zájmů, a proto jej žalobkyně nemohla nijak předvídat, ministr uvedl, že k datu vydání opatření nebylo o naplnění důvodu pro vyloučení účastníka zadávacího řízení, resp. důvodu neplatnosti smlouvy na plnění veřejné zakázky malého rozsahu podle ustanovení § 4b zákona o střetu zájmů pochyb. Zdůraznil, že ministerstvo nemůže při poskytování dotací postupovat v rozporu se zákonem. V daném případě tak jednání žalobkyně spočívající v uzavření smlouvy na veřejnou zakázku s vybraným dodavatelem nelze hodnotit jinak, než jako neplatné právní jednání, a proto dotaci nelze žalobkyni poskytnout.
- [32] Městský soud v Praze na základě žaloby, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s.), přezkoumal napadené rozhodnutí, včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba nebyla podána důvodně.
- [33] Předmětem soudního přezkumu v nyní projednávané věci je rozhodnutí, jímž bylo jako plně oprávněné shledáno opatření žalovaného, kterým bylo žalobkyni postupem podle ustanovení § 14e

odst. 1 rozpočtových pravidel oznámeno, že v rámci předmětného dotačního programu jí nebude vyplacena dotace ve výši 1.640.657,00 Kč (tj. 90 % z celkové výše uhrazených finančních prostředků 1.822.953,33 Kč) na pořízení učebních pomůcek z daného dotačního programu na rok 2021, a to z toho důvodu, že dle žalovaného žalobkyně porušila ustanovení § 4b zákona o střetu zájmů, když uzavřela smlouvu na zakázku s vybraným dodavatelem ovládaným v době zadání (i následného splnění) této zakázky xxx xxx České republiky, Ing. A. B. , namísto toho, aby jej podle tohoto ustanovení zákona o střetu zájmů vyloučila ze zadávacího řízení.

- [34] Podle ustanovení § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel „*poskytovatel nemusí vyplatit dotaci nebo její část, domnívá-li se důvodně, že její příjemce v přímé souvislosti s ní porušil povinnosti stanovené právním předpisem nebo nedodržel účel dotace nebo podmínky, za kterých byla dotace poskytnuta; je-li stanoven nižší odvod za porušení rozpočtové kázně podle § 14 odst. 5, výše nevyplacené části dotace musí být stanovena v rámci částek vypočítaných podle § 14 odst. 5. Přitom v rámci procentního rozmezí přibližně poskytovatel k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení účelu dotace. Nevyplatit dotaci nebo její část nelze při nedodržení povinnosti podle § 14 odst. 4 písm. i).*“
- [35] Podle ustanovení § 14e odst. 2 rozpočtových pravidel „*poskytovatel o opatření podle odstavce 1 bez zbytečného odkladu vhodným způsobem informuje příjemce. Příjemce může do 15 dnů ode dne, kdy tuto informaci obdržel, podat poskytovateli proti tomuto opatření námitky. O námitkách rozhoduje ten, kdo stojí v čele poskytovatele.*“
- [36] Podle ustanovení § 14e odst. 3 rozpočtových pravidel „*v rozhodnutí o námitkách se rozhodne o tom, zda opatření poskytovatele bylo plně oprávněné, částečně oprávněné nebo zda oprávněné nebylo. Proti rozhodnutí o námitkách se nelze odvolat.*“
- [37] Podle ustanovení § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel „*bylo-li opatření poskytovatele v rozhodnutí o námitkách posouzeno jako plně oprávněné, poskytovatel dotaci nebo její část příjemci nevyplatí. Bylo-li posouzeno jako částečně oprávněné, poskytovatel vyplatí příjemci část dotace, kterou mu neoprávněně nevyplatil. Bylo-li posouzeno jako neoprávněné, poskytovatel příjemci vyplatí nevyplacenou dotaci nebo její část. Poskytovatel vyplatí příjemci dotaci nebo její část, kterou mu neoprávněně nevyplatil, do pěti pracovních dnů ode dne právní moci rozhodnutí o námitkách.*“
- [38] Podle ustanovení § 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 upravujícího 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] Stěžejním východiskem, na kterém je založeno hodnocení okolností nyní posuzovaného případu, je právní názor, podle něhož na získání dotace zásadně není právní nárok (ustanovení § 14 odst. 1 rozpočtových pravidel) a žádné základní právo na dotaci nebo veřejnou zakázku nelze dovodit ani z Listiny základních práv a svobod [viz bod 200 nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2020, sp.zn. Pl.ÚS 4/17 (dále jen „nález sp.zn. Pl.ÚS 4/17“)].
- [40] Současně je však v podmínkách právního státu třeba princip právní jistoty vykládat ve spojení se zákazem arbitrárnosti tak, aby možnost uvážení státních orgánů byla omezena procedurami, které zabrání zneužití tohoto volného uvážení, přičemž ochranou proti arbitrárnosti v postupu orgánů veřejné správy je přístup k soudu, který správní uvážení podrobí soudní kontrole (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 18. 10. 2023, sp. zn. III. ÚS 1344/23). V již zmíněném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/17 Ústavní soud zdůraznil, že „*definice podnikání nelze žádné právo na dotaci dovodit, protože jde o*

nástroj hospodářské, sociální či kulturní politiky státu, zejména pak jeho politiky v oblasti účelového určení daní a soustřeďování jejich výnosu na určité úrovni řízení státu podle zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní). Takové podpůrné nástroje ovšem možnost a příležitost ke vzniku střetu zájmů nepochybně jen zvyšují, a jejich regulace v § 4c zákona o střetu zájmů je proto namístě.“

- [41] Poskytovateli dotace je ve smyslu ustanovení § 14e rozpočtových pravidel dána pravomoc výlučně s konečnou platností rozhodovat o porušení podmínek stanovených v právních předpisech a v rozhodnutí o poskytnutí dotace. Ke krácení dotace z důvodu porušení povinnosti spočívající v porušení pravidel pro zadávání veřejné zakázky dochází před proplacením žádosti o platbu, v níž jsou výdaje na zakázku nárokovány (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 4. 2017, č.j. 6 Afs 270/2015-48, č. 3579/2017 Sb. NSS, a navazující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2017, č.j. 6 Afs 270/2015-78, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2019, č.j. 10 Afs 376/2017-49).
- [42] Žalobkyni nebyla v daném případě proplacena část dotace z toho důvodu, že kupní smlouva uzavřená s vybraným dodavatelem byla neplatná podle ustanovení § 4b zákona o střetu zájmů, čímž se výdaje staly nezpůsobilými, jelikož byly vynaloženy na základě neplatné smlouvy. Projekt byl financován způsobem *ex post*, což znamená, že příjemce dotace si veškeré náklady hradí sám a k proplacení těchto nákladů dochází zpětně, vynaložené prostředky se tedy příjemci refundují. Při administrativním ověření žádosti o platbu poskytovatel dotace zjistil, že prostředky vynaložené na nákup učebních pomůcek byly uhrazeny společností, jejíž vlastník byl v době zadání zakázky i uzavření kupní smlouvy ovládan veřejným funkcionářem – xxx xxx, Ing. A. B., a to prostřednictvím svěřenského fondu.
- [43] V prvním žalobním bodu žalobkyně namítala neúplné zjištění skutkového stavu, který nemá oporu ve spisu a v provedeném dokazování.
- [44] Předně namítala, že žalovaný, resp. ministr zemědělství opírají svou argumentaci o porušení ustanovení § 4b zákona o střetu zájmů pouze o závěry učiněné třetími osobami, konkrétně v Závěrečné zprávě, Prováděcím rozhodnutí a Formálním sdělení.
- [45] Soud k této námitce předně uvádí, že podle ustanovení § 51 odst. 1 věta první správního řádu platí, že „*ke provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy.*“ Dále lze zmínit, že podle již citovaného ustanovení § 14e rozpočtových pravidel byl žalovaný povinen na veřejné subjektivní právo žalobkyně jakožto příjemce dotace (právo na obdržení finančních prostředků při dodržení stanovených podmínek) odůvodnit rozhodnutí konkrétním a prokázaným porušením právních předpisů, což dle soudu učinil.
- [46] Dle soudu nelze považovat za excesivní to, že vyšel z Formálního sdělení, Prováděcího rozhodnutí či Závěrečné zprávy, když tyto navíc pouze Prováděcí rozhodnutí bylo vydáno až po uzavření smlouvy ze strany žalobkyně s vybraným dodavatelem. I toto ale bylo vydáno na základě auditních zjištění a popisuje skutkový stav k době, kdy byla uzavřena smlouva s vybraným dodavatelem.
- [47] Soud dále uvádí, že audit provedený Evropskou komisí se zabývá otázkou existence střetu zájmů v případě vztahu xxx xxx Ing. B. a skupiny Agrofert, jejíž je dodavatel součástí, vč. výkladu pojmu ovládaná osoba ve smyslu ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů. Jak přiléhavě uvedl zdejší soud v rozsudku ze dne 10. 9. 2024, č.j. 11A 126/2023-53, „*[j]ak § 4b tak 4c zákona o střetu zájmů mají stejnou hypotézu, liší se pouze svojí dispoziční částí. Je tak možné závěr o vztahu ovládaní aplikovat i na hypotézu střetu zájmů uvedeného v § 4b.*“

- [48] V této souvislosti pak zbývá ještě zmínit, že členské státy musí podle čl. 74 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, zajistit účinné fungování řízení a kontroly programů. Podle čl. 122 odst. 2 tohoto nařízení jsou členské státy dále povinny předcházet nesrovnalostem, tj. postupovat i preventivně.
- [49] K námitce žalobkyně, že v řízení o opatření tyto dokumenty, ani statuty svěřenských fondů nebyly součástí správního spisu, soud uvádí, že z obsahu opatření poskytovatele dotace vyplývá, že tento při svých závěrech vycházel ze Závěrečné zprávy, na kterou ve svém opatření uvedl toliko odkaz (srov. první odstavec na str. 3 opatření). Nicméně v řízení o námitkách žalobkyně byl spisový materiál doplněn o statuty svěřenských fondů, Prováděcí rozhodnutí a Formální sdělení. Žalobkyni pak bylo umožněno se s obsahem těchto dokumentů v řízení o námitkách seznámit. Postupem žalovaného tak dle soudu žalobkyně nebyla zkrácena na svých právech na seznámení se se všemi rozhodnými podklady pro vydání rozhodnutí.
- [50] K námitce nepřezkoumatelnosti opatření i žalobou napadeného rozhodnutí soud na tomto místě uvádí, že soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti, kterou žalobkyně vznesla v podané žalobě. K této námitce soud uvádí, že nepřezkoumatelnost spočívá dle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, přičemž nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost předchází případné nepřezkoumatelnosti pro nedostatek jeho důvodů; důvody rozhodnutí lze zkoumat toliko u rozhodnutí srozumitelných (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. 4. 2006, č.j. 31Ca 39/2005-70, č. 1282/2007 Sb. NSS, všechna rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na: www.nssoud.cz).
- [51] Za nesrozumitelnost rozhodnutí soudy považují například případy, kdy odůvodnění nedává smysl, který by svědčil o skutkových a právních důvodech, které vedly správní orgán k vydání rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2003, č.j. 7 A 547/2002-24); pro rozpor výroku s odůvodněním (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2003, č.j. 2 Ads 33/2003-78, č. 523/2005 Sb. NSS) či pro výrok, který nemá oporu v zákoně (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2003, č.j. 7 A 181/2000-29, č. 11/2003 Sb. NSS), nebo není-li rozhodnutí rozčleněno na výrok a odůvodnění, protože není zřejmé, zda správní orgán rozhodl o všech návrzích účastníka řízení (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 10. 1994, č.j. 6A 63/93-22).
- [52] Rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů je potom takové, z jehož odůvodnění není seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti tvrzené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů. Rozhodnutí, jehož odůvodnění obsahuje toliko obecný odkaz na to, že napadené rozhodnutí bylo přezkoumáno a jeho důvody shledány správními, je nepřezkoumatelné, neboť důvody, o něž se výrok opírá, zcela chybějí (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, č.j. 6A 48/92-23, publ. pod č. 27/1994 v SpP).
- [53] Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je obecně vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, tedy nesrozumitelnosti či nedostatku

důvodů, kvůli kterým skutečně nelze rozhodnutí věcně přezkoumat (např. rozsudek ze dne 17. 1. 2013, č.j. 1 Afs 92/2012-45, bod 28). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů pak musí být „*vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno*“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č.j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Správní orgán nemusí reagovat na každou dílčí námitku. Může totiž vystavět vlastní argumentaci, v jejíž konkurenci pak námitky účastníků neobstojí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů má proto své místo zejména v situacích, kdy správní orgán opomene na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. např. již cit. 1 Afs 92/2012-45, bod 28, nověji např. rozsudek ze dne 17. 8. 2023, č.j. 1 Afs 66/2023-79, bod 23). Nejvyšší správní soud rovněž již ve své rozhodovací praxi konstatoval, že „*rozhodnutí správního orgánu [...] by mělo obstát samo o sobě, tj. měly by v něm být alespoň stručně uvedeny podklady, zjištěné pokračování skutečnosti, jejich hodnocení a úvahy, kterými se správní orgán řídil při hodnocení důkazů a výkladu právních předpisů, podle kterých rozhodl, a závěry, na základě nichž rozhodnutí vydal. V souladu s požadavky na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů není, pokud je třeba obsah rozhodnutí interpretovat či jinak vyjasňovat pomocí obsahu správního spisu*“ (viz např. rozsudek ze dne 26. 10. 2022, č.j. 4 Afs 195/2022-35).

- [54] V souvislosti s touto námitkou soud dále odkazuje na zásadu, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů je třeba, pokud jde o jejich přezkoumatelnost, posuzovat jako jeden celek (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 10. 2004, č.j. 5 Afs 16/2003-56). Projevem této zásady jednoty správního řízení je jednak to, že odvolací správní orgán může odstranit vady odůvodnění správního orgánu I. stupně tím, že prvoinstanční rozhodnutí doplní či koriguje svým odůvodněním, jednak to, že není nezbytné, aby se odvolací správní orgán podrobně vypořádával s otázkami, které již byly zodpovězeny správním orgánem prvostupňovým, pokud se s jejich posouzením ztotožňuje; za takové situace postačí, pokud na konkrétní pasáže rozhodnutí správního orgánu I. stupně s osvojující poznámkou odkáže (viz např. rozsudky NSS ze dne 27. 2. 2013, č.j. 6 Ads 134/2012-47, ze dne 31. 10. 2014, č.j. 6 As 161/2013-25, či ze dne 20. 2. 2020, č.j. 2 Ads 171/2019-43).
- [55] Soud pak při zohlednění této judikatury dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí ve spojení s opatřením není nepřezkoumatelným, neboť v něm žalovaný, resp. ministr zemědělství poskytl žalobkyni dostatečné odpovědi na všechny její námitky, protože tato rozhodnutí jsou dle soudu dostatečně a řádně odůvodněna.
- [56] K námitce, že Závěrečná zpráva, Prováděcí rozhodnutí a Formální sdělení samy o sobě nemohou být způsobilým důkazem či jiným podkladem pro vydání rozhodnutí, neboť se jedná toliko o soubor závěrů třetích osob vycházející z jiných důkazních prostředků, soud uvádí, že není pochybením, pokud správní orgán (obdobně jako soud) převezme do svého odůvodnění závěry jiného orgánu, pokud se s nimi ztotožňuje, popřípadě je považuje z jiného důvodu pro své rozhodnutí za relevantní. Dle soudu je pro národní orgány vysoce relevantní, jakým způsobem vykládají relevantní právní předpisy unijní orgány.
- [57] Soud tak nemohl přisvědčit žalobkyni, že závěry auditního šetření nejsou procesně způsobilým důkazem. Jak Formální sdělení, tak Souhrnná zpráva, obsahuje nejen skutková zjištění, ale zejména podrobné hodnocení orgánů Komise, včetně vypořádání námitk ČR. Všechny tyto dokumenty pak byly podkladem pro vydání Prováděcího rozhodnutí. Prováděcím rozhodnutím došlo ve smyslu čl. 52 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013 ze dne 17. prosince 2013 o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 485/2008, k realizaci finančních oprav. Lze tak uzavřít, že žalovaný při vydání napadeného rozhodnutí vycházel z podkladů, které jednoznačně a finálně vyjadřují stanovisko Komise k dotacím poskytnutým společnostem skupiny Agrofert.

[58] V této souvislosti pak neobstojí ani námitka žalobkyně, že výsledky auditu jsou zcela právně nezávazné. Jakkoli samozřejmě nelze identifikovat přímou závaznost výsledků auditu pro rozhodování žalovaného, tak nelze pominout, že tyto výsledky působí zejména „*silou své argumentace*“, kterou žalobkyně v řízení o námitkách nedokázala dle soudu dostatečně zpochybnit, jak bude uvedeno dále. Na podporu tohoto závěru lze odkázat na bod 101 nálezu sp.zn. Pl.ÚS 4/17.

[59] K námitce žalobkyně stran opomenutých důkazů (srov. bod [4] tohoto rozsudku) soud uvádí, že žalovaný se v napadeném rozhodnutí v posledním odstavci na str. 12 uvedl, že „*z pohledu faktického nepřímého ovládní nejsou dokumenty, na něž příjemce odkazuje v podobě výpisu z obchodního rejstříku, výpisu z evidence skutečných majitelů a zprávy o vztazích vybraného dodavatele, relevantní, neboť prokazují toliko formální vztahy v dané společnosti.*“ Byť tedy žalovaný výslovně v napadeném rozhodnutí tyto žalobkyní navrhované důkazy neodmítl např. pro nadbytečnost, tak není pravdou, že by se jimi v napadeném rozhodnutí vůbec nezabýval. Jakkoli je jeho hodnocení těchto důkazů stručné, tak je dle soudu s ohledem na charakter těchto důkazů, zcela dostačující, a to v kontextu žalovaným vyslovených závěrů ohledně naplnění hypotézy a dispozice ustanovení § 4b zákona o střetu zájmů.

[60] K námitce, že žalovaný opominul pravomocné rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 26. 9. 2019, č.j. 117665/2019/KUSK, soud uvádí, že žalovaný nebyl v řízení o námitkách tímto rozhodnutím, jenž na podkladě zkoumání naplnění předpokladů ustanovení § 4a zákona o střetu zájmů konstatovalo, že A. B. neovládá společnosti náležející do skupiny Agrofert vázán. Shodnou námitkou se zdejší soud zabýval již v rozsudku ze dne 12. 4. 2021, č.j. 18 A 6/2020-224, kde vyložil, že krajský úřad rozhodoval pouze ve věci přestupku podle ustanovení § 23 odst. 1 písm. b) zákona o střetu zájmů, tedy o jednání, jež mělo být v rozporu s ustanovením § 4a odst. 1 zákona, omezujícího „vlastnictví médií“ veřejnými funkcionáři, a přímo se nevyjadřoval k naplnění podmínky ustanovení § 4c zákona z pohledu rozhodování o nároku na poskytnutí dotace. Jeho závěry tudíž nejsou pro nyní posuzovanou věc rozhodující; správní soud jimi ostatně není vázán (srov. ustanovení § 52 odst. 2 s.ř.s.). Obzvláště je pak nutno zdůraznit, že řízení o přestupku je řízením o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, čemuž nutně odpovídal i vyšší důkazní standard pro shledání viny a uložení sankce. Je potřeba upozornit, že jakákoliv východiska platná pro řízení sankčního charakteru se v tomto případě neuplatní – na rozhodnutí o poskytnutí „*dobrodiní*“ ze strany státu totiž rozhodně nelze klást tytéž požadavky, jako na rozhodnutí o trestním obvinění.

[61] Soud tak neshledal první žalobní bod důvodným.

[62] Ve druhém žalobním bodu žalobkyně předně namítala nesprávné právní posouzení věci. K námitce, že žalovaný fakticky sám neprováděl právní posouzení věci, ale pouze odkázal na závěry třetích osob, soud uvádí, že ustanovení § 4b bylo do zákona o střetu zájmů vloženo s účinností ode dne 1. 9. 2017 zákonem č. 14/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, a to prostřednictvím pozměňovacího návrhu v Poslanecké sněmovně. Záhy po svém přijetí bylo (společně s ustanovením § 4a a 4c a dalšími ustanoveními zákona o střetu zájmů) napadeno návrhem Ústavnímu soudu na jeho zrušení. Tento návrh Ústavní soud zamítl již odkazovaným nálezem sp.zn. Pl.ÚS 4/17, ve kterém dospěl k závěru, že ustanovení § 4a – 4c zákona o střetu zájmů jsou v souladu s ústavním pořádkem. Ústavní soud v tomto nálezu výslovně aproboval ústavnost omezení některých práv veřejných funkcionářů, neboť toto omezení je vedeno legitimní snahou o zajištění řádného fungování státu, o plnění jeho ochranné funkce ve vztahu k zajištění podmínek podnikání a řádně vedené politické nebo hospodářské soutěže či o zachování důvěry veřejnosti ve výkon veřejné moci.

- [63] Ústavní soud se v citovaném nálezu podrobně zabýval pojmem střetu zájmů, potřebou jej regulovat právními nástroji, jakož i historickými a hodnotovými východisky takové regulace; z celého odůvodnění nálezu je pak zřejmý důraz, jaký Ústavní soud na regulaci střetu soukromých zájmů veřejných funkcionářů se zájmem na řádném a nezávislém výkonu veřejné funkce přikládá. Citovaný nález neřešil žádný konkrétní případ (jednalo se o abstraktní kontrolu norem) a na právní otázku posuzovanou v nynější věci tak přímou odpověď neposkytuje, přesto je zdejší soud toho názoru, že všechna tato základní východiska a kautely jsou významné a nosné také pro nynější věc. To platí i pro Ústavním soudem připomínanou povinnost ČR respektovat její mezinárodní závazky, resp. závazky vyplývající z jejího členství v EU, jak se podává z čl. 1 odst. 2 a čl. 10a Ústavy.
- [64] Při aplikaci ustanovení §4b zákona o střetu zájmů tak nelze ztrácet ze zřetele, že toto ustanovení nestojí osamoceně, ale v podstatné míře vychází též z unijních předpisů a v jejich duchu je třeba jej také vykládat. Jako klíčové se v tomto směru jeví nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 2018/1046, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012 (dále jen „finanční nařízení“). Finanční nařízení, které je (mimo v čl. 282 vyjmenovaná ustanovení) platné a použitelné ode dne 2. 8. 2018, a tudíž je nepochybně relevantní i pro nyní posuzovaný případ, nahradilo předchozí nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 966/2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002, a v návaznosti na toto nařízení za účelem ochrany prostředků EU upravuje postup zajišťující řádné finanční řízení a také základní povinnosti členských států směrem k zamezení střetu zájmů, který je unijním právem vnímán jako problematický aspekt a kterému se tak unijní právo snaží předcházet. Podle judikatury SDEU ostatně platí, že „*střet zájmů představuje objektivně sám o sobě vážné narušení, aniž by bylo k jeho kvalifikaci třeba zohledňovat úmysly zúčastněných a jejich dobrou víru*“ (rozsudek ze dne 15. 6. 1999, T-277/97, Ismeri Europa Srl v. Účetní dvůr).“
- [65] Základní povinnosti ve vztahu ke střetu zájmů jsou upraveny zejména v čl. 61 finančního nařízení. Toto ustanovení pak doplňuje čl. 63 odst. 1 finančního nařízení, dle něhož Evropská komise a členské státy dodržují zásady řádného finančního řízení, transparentnosti a zákazu diskriminace a zajišťují viditelnost činnosti Unie při správě jejích finančních prostředků. Při provádění úkolů souvisejících s plněním rozpočtu členské státy přijmou veškerá opatření, včetně právních a správních, která jsou nezbytná pro ochranu finančních zájmů Unie (čl. 63 odst. 2 finančního nařízení; dříve čl. 59 odst. 2 nařízení č. 966/2012). Na tato ustanovení finančního nařízení ostatně v nálezu sp.zn. Pl.ÚS 4/17 poukazoval i Ústavní soud, který zdůrazňoval unijní rozměr národní úpravy střetu zájmů. Ústavní soud především připomněl zásadu loajální spolupráce mezi členskými státy a orgány EU ve smyslu čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii, podle níž členské státy „*učíní veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze smluv nebo z aktů orgánů Unie,*“ a zdrží se „*vešech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie.*“ Z toho pak dovodil, „*že unijním právem chráněný zájem na řádném nakládání s finančními prostředky rozpočtů EU a na čistotě soutěžního prostředí v rámci vnitřního trhu by měl být shodný se zájmem každého členského státu, jehož finanční příspěvky tvoří součást těchto unijních rozpočtů a jehož národní trh je součástí vnitřního trhu EU. K tomu, aby tento vzájemně propojený systém institucí a opatření řádně fungoval, je třeba záruk, mezi něž patří i povinnost států nejen vytvořit veřejným funkcionářům, podílejícím se na sdíleném řízení (tzv. shared management), takové podmínky, aby mohli svou funkci řádně, tj. v souladu s právem vykonávat, a aby se tak, pokud možno, jako objektivní a nestranná jevila činnost jejich i celého aparátu veřejné moci. To však současně zahrnuje povinnost zamezit tomu, aby takto svěřenou moc nemohli zneužívat k prosazování svých vlastních zájmů na úkor zájmu veřejného, potažmo i zájmu EU, ať již z důvodu rodinných či citových vazeb, politické nebo národní spřízněnosti, hospodářského zájmu nebo jiného přímého či nepřímého osobního zájmu (srov. čl. 61 odst. 3 finančního nařízení). Pravidla v novém finančním nařízení tak z hlediska shora ústavně konformně vytyčených zásad transparentnosti, proporcionality, rovného zacházení a zákazu*

diskriminace, ochrany soukromí a osobních údajů, stejně jako pravidla pro vylučování z účasti na udělovacím řízení, jsou tak dalším významným vodítkem jak pro vnitrostátní úpravu střetu zájmů, tak i pro přezkum ústavnosti takové úpravy.“

[66] Ústavní soud v předmětném nálezu dále pokračoval popisem povinnosti členského státu dodržovat zásady řádného finančního řízení, transparentnosti a zákazu diskriminace a zajišťovat viditelnost činnosti Unie při správě jejích finančních prostředků, a připomněl, že „(s) ohledem na právní účinky nařízení podle čl. 288 SFEU, tj. jejich přímou použitelnost, lze jen na tuto povinnost poukázat s tím, jaké povinnosti jsou v této souvislosti v čl. 63 finančního nařízení členským státům stanoveny.“ Tentýž závěr Ústavní soud vztáhl také na povinnost členských států přijmout „vhodná (preventivní) opatření, která u funkcí v rámci jejich odpovědnosti zamezí vzniku střetu zájmů a která řeší situace, jež lze objektivně vnímat jako střet zájmů (čl. 61 odst. 1 finančního nařízení), přičemž ke vzniku střetu zájmů postačuje "zpochybnění" nestranného a objektivního výkonu funkcí účastníka finančních operací. (...) Vzhledem k podmíněnosti napadených ustanovení (zejména § 4b a 4c zákona o střetu zájmů) právem EU je nepochybné, že východiska pro vymezení střetu zájmů, s ohledem na jejich význam pro zachování pravidel hospodářské soutěže na jednom společném trhu se společným rozpočtem a finančními prostředky, vyžadují, aby toto pojetí střetu zájmů (nyní výslovně zpřísněné) bylo respektováno jak vnitrostátním zákonodárcem, tak jeho orgány, které unijní právní úpravu střetu zájmů v konkrétních případech implementují (legislativní transpozicí, přímou správní a soudní aplikací, atd.)“ To jinými slovy znamená, že právo EU a jeho úprava střetu zájmů (resp. ochrany finančních zájmů EU obecně) je rozhodná nejen pro přijetí (přísnější) národní úpravy střetu zájmů a přezkumu její ústavnosti, ale také pro jeho výklad a aplikaci v praxi – při výkladu sporných ustanovení zákona o střetu zájmů je podle Ústavního soudu nutné vycházet z jejich eurokonformního výkladu (srov. též body 108 a 109 nálezu).

[67] Podle názoru zdejšího soudu popsáný důraz na potřebu eurokonformního výkladu § 4b zákona o střetu zájmů nutně vede k závěru, že zjištění auditu ze strany unijních orgánů (Evropské komise) mohou být vysoce relevantní pro zodpovězení otázky, zda žalobce spadá pod hypotézu § 4b zákona o střetu zájmů. Přestože se totiž závěr auditního řízení netýká přímo nyní řešené dotace, ale jen dříve vyúčtovaných prostředků ze strany ČR, jeho závěry mohou mít obecnější platnost a v tomto smyslu tak ovlivnit i vlastní posouzení případu žalobce. Předmětný audit se totiž zabývá otázkou existence střetu zájmů v případě vztahu xxx xxx Ing. B. a skupiny Agrofert, jejíž je žalobce součástí, vč. výkladu pojmu ovládaná osoba ve smyslu ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů, které má, jak bylo již výše uvedeno, stejnou hypotézu, jak nyní posuzované ustanovení § 4b zákona o střetu zájmů.

[68] K tomu soud blíže uvádí, že audit probíhá v souladu s čl. 75 odst. 1 a 2 nařízení č. 1303/2013 a dále podle čl. 72 nařízení č. 1083/2006, které bylo dříve uvedeným nařízením nahrazeno. V tomto ohledu lze zdůraznit, že čl. 75 odst. 1 nařízení č. 1303/2013 stanovuje povinnost Evropské komise se přesvědčit, zda kontrolní mechanismy provádění operačních programů fungují účinně, přičemž tato odpovědnost je sdílená mezi Evropskou komisí a členskými státy (čl. 73 nařízení č. 1303/2013). Evropská komise je tak oprávněna a zároveň povinna prověřovat řízení a kontrolu provádění operačních programů, posuzovat, zda tyto mechanismy fungují účinně a tím dohlížet na řádné uplatňování práva EU a ochranu jejích finančních zájmů. V rámci tohoto prověřování je pak Evropská komise oprávněna z pohledu posouzení řádného provádění a aplikace unijních předpisů vykládat i vnitrostátní právo (srov. též bod 101. nálezu Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS 4/17).

[69] K tomu soud podotýká, že z obsahu Závěrečné zprávy jasně vyplývá, Evropská komise dospěla k závěru, že Ing. B. ovládá společnosti ze skupiny Agrofert, podle jejího názoru jsou proto projekty, na které byly poskytnuty dotace po 9. 2. 2017 (účinnost novely zákona o střetu zájmů) v rozporu s ustanovením § 4c zákona o střetu zájmů a v tomto směru také navrhla opatření k nápravě. Evropská komise zde vycházela z názoru, že české právo nebrání považovat svěřenský

fond za ovládající i ovládanou osobu (bez ohledu na ustanovení § 74 ZOK), přičemž i kdyby tomu tak bylo, lze vyjít z toho, že svěřenské fondy byly ovládajícími osobami společnosti Agrofert, resp. prostředkem Ing. B. k jejímu ovládnutí. Dopad auditních zjištění se ovšem neomezuje jen na dříve vykázané finanční prostředky na projekty, jež jsou v auditním řízení konkrétně šetřeny a jež následně mohou být kráceny. Podle názoru soudu je nutné tato zjištění – vzhledem k tomu, že se jedná o autoritativní posouzení ze strany Evropské komise – zprostředkovaně vztahovat i na administraci nových žádostí o dotace, u nichž je potřeba posuzovat tytéž nebo obdobné otázky řešené auditory. Národní orgány, tedy i žalovaný poskytovatel dotace, přitom jednoduše nemohou vedení auditu ze strany Evropské komise ani jeho dílčí či konečné výstupy ignorovat a o poskytování dotací rozhodovat bez ohledu na ně. Audit jednak národním orgánům stanovuje určité úkoly a doporučení a jednak jím vyslovené závěry pak nepochybně představují významné vodítko i pro postup národních orgánů v dalších obdobných řízeních, jakkoli ty jimi nejsou formálně vázány a samozřejmě se ve svých zjištěních mohou opírat i o jiné skutečnosti (soud v žádném případě netvrdí, že výsledky auditu musejí být vždy a za všech okolností jediným a nezpochybnitelným podkladem).

[70] Soud dále uvádí, že i podle Ústavního soudu je nutné při výkladu předmětných ustanovení zákona o střetu zájmů vycházet mimo jiné i z obsahu a účelu finančního nařízení, zejména pak s přihlédnutím k definici pojmu „*střet zájmů*“ obsažené v čl. 61 odst. 3 finančního nařízení. Ze zřetele pak podle Ústavního soudu nelze pouštět ani na něj navazující prováděcí unijní předpisy jako jsou zejména příloha I oddíl VIII písm. D bod 5 směrnice Rady 2011/16/EU o správní spolupráci v oblasti daní a o zrušení směrnice 77/799/EHS, nebo čl. 3 odst. 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849, o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES (srov. bod 106. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/17). Na tomto místě Ústavní soud nabídl podstatně širší (autonomní) pojetí možného výkladu pojmu „*ovládaná osoba*“ uvedeného v ustanovení § 4b a § 4c zákona o střetu zájmů, který tak zřejmě nutně nemusí být vázán na právní subjektivitu ovládané entity jako takovou (Ústavní soud odkazem na předmětné unijní předpisy zdůraznil spíše aspekt „*ovládání*“ před aspektem „*subjektivita*“) a který tak zřejmě nevylučuje ovládání svěřenského fondu, či spíše – jeho prostřednictvím – ovládání konkrétní obchodní korporace žádající o dotace. V tomto směru tak nemusí být tento možný výklad ani v rozporu s institutem ovládající a ovládané osoby ve smyslu ustanovení § 74 ZOK, tedy že ovládanou osobou může být jen právnická osoba – obchodní korporace. K témuž směru výkladu pak dospěla i Závěrečná zpráva, podle které by i v případě, kdy by nebylo možné svěřenské fondy označit za ovládané osoby (což Evropská komise považuje za možné), platilo, že tyto mohou být prostředkem k ovládnutí společnosti Agrofert.

[71] Dle soudu pak není pravdou, že by napadené rozhodnutí obsahovalo toliko závěry třetích osob a že by v něm nebyla uvedena vlastní úvaha žalovaného. Žalovaný sice obsáhle (za účelem zdůraznění závěrů unijních orgánů) z předmětných dokumentů citoval, nicméně napadené rozhodnutí obsahuje i vlastní závěry žalovaného (srov. zejména str. 7, 8, 11, 12 a 13 napadeného rozhodnutí). Žalovaný převzal do odůvodnění svého rozhodnutí do značné míry výsledky auditu, které pro něj nejsou závazné, ale pochopitelně mohou působit silou své argumentace, jak soud uvedl již výše, a pokud se s nimi ztotožnil, nic mu v tom nebránilo, vypořádal-li tím zároveň podstatu námitek žalobkyně. Na základě uvedeného má soud za to, že obsahem napadeného rozhodnutí je soudem přezkoumatelná správní úvaha, která je racionální a nevybočuje z mezí správního uvážení. Na základě popsání nelze dle soudu dospět ani k závěru, že by došlo ke zneužití uvedené správní úvahy.

- [72] Stěžejním pojmem ustanovení § 4b zákona o střetu zájmů, je *ovládání*, neboť zákon zakazuje o *obchodní společnosti, ve které veřejný funkcionář nebo jím ovládaná osoba vlastní podíl představující alespoň 25 % účasti společníka v obchodní společnosti* účastnit se zadávacích řízení podle ZZVZ jako účastník nebo poddodavatel, prostřednictvím kterého dodavatel prokazuje kvalifikaci.
- [73] K samotné nesprávnosti právního posouzení provedeného žalovaným soud uvádí, že výklad pojmu ovládaná a ovládající osoba je nutno hledat v ustanovení § 74 odst. 1 ZOK, dle kterého *ovládající osobou je osoba, která může v obchodní korporaci přímo či nepřímo uplatňovat rozhodující vliv*. Ovládající osobou může být kdokoliv, ovládanou osobou rozumí ZOK vždy pouze obchodní korporaci. V prostředí ovládání lze vliv uplatňovat přímo i nepřímo, tedy i prostřednictvím jiné osoby či subjektu bez právní osobnosti (svěřenského fondu). Tento závěr připouští též odborná literatura (srov. např. komentář k § 71 a 74 ZOK In: Štenglová, I., Havel, B., Čileček, F., Kuhn, P., Šuk, P. *Zákon o obchodních korporacích. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020).
- [74] Zákaz v ustanovení § 4b zákona o střetu zájmů dopadá na obchodní společnosti, v nichž veřejný funkcionář nebo jím ovládaná osoba vlastní podíl. Tento zákaz se proto vztáhne i na případ, kdy veřejný funkcionář prostřednictvím svěřenského fondu (nepřímo) vykonává rozhodující vliv na obchodní korporaci (ovládanou osobu), která sama vlastní v obchodní společnosti, jež má být účastna zadávacího řízení podíl představující alespoň 25 % účasti společníka v obchodní společnosti.
- [75] Vybraný dodavatel byl v době uzavření smlouvy na veřejnou zakázku součástí skupiny AGROFERT prostřednictvím mateřské společnosti ZZN Polabí a.s., jejímž jediným akcionářem byla v době zahájení výběrového řízení společnost Agrofert. Z údaje uvedeného v obchodním rejstříku u společnosti Agrofert ze dne 3. 2. 2017 je patrné, že všech jejích 628 kmenových akcií je vloženo do svěřenských fondů AB private trust I a AB private trust II. Akcie vložil do svěřenských fondů Ing. A. B. , dosavadní xxx xxx společnosti Agrofert, s čímž byla žalobkyně taktéž obeznámena.
- [76] Žalobkyně má pravdu v tom, že v době uzavírání kupní smlouvy Ing. B. žádný podíl ve vybraném dodavateli nevlastnil. Vznikem svěřenského fondu vzniklo oddělené a nezávislé vlastnictví vyčleněného majetku, přičemž majetek ve svěřenském fondu není vlastnictvím správce, zakladatele, ani osoby, které má být ze svěřenského fondu plněno (obmyšlený). Toto však ani žalovaný netvrdil.
- [77] Své závěry o faktickém ovládání společnosti Agrofert (a tím i celé skupiny Agrofert vložené do svěřenských fondů) A. B. opřel žalovaný především o tato zjištění vyplývající ze statutů obou svěřenských fondů, z nichž dovodil, že tyto jsou nastaveny tak, aby umožnily Ing. B. nadále vykonávat prostřednictvím svěřenských fondů na společnosti Agrofert rozhodující vliv ve smyslu ustanovení § 74 ZOK. Ing. B. nemá formálně práva k akciím, ale má možnost zasahovat do složení orgánů, které tyto pravomoci mají, tj. svěřenský správce a Rada protektorů, a má právo na potřebné informace. Statuty rovněž stanoví, že vyčleněné akcie nesmí být při správě svěřenského fondu zcizeny jinak, než formou vydání majetku (akcií) obmyšlenému, tj. za života Ing. B. pouze do jeho rukou. Nemohou být ani jakkoli zatíženy (článek 4.3 statutů). Ing. B. se pak může taktéž sám pasovat do pozice dalšího správce fondů.
- [78] Soud se se zhodnocením těchto zjištění žalovaným ztotožňuje a považuje za vhodné odkázat na závěry uvedené v rozsudku ze dne 20. 3. 2025, č.j. 10A 92/2024-97, ve kterém se velmi podrobně střetem zájmů Ing. B. zabýval (v podrobnostech viz body 61. až 70. tohoto rozsudku). Ve shodě s tímto rozsudkem soud uvádí, že argumentace žalobkyně se do značné míry sestává z polemik s jednotlivými skutkovými zjištěními, která podle ní sama o sobě nedokládají existenci ovládání. Žalobkyní zmiňované aspekty (např. že Ing. B. může odvolat pouze tzv. rodinného protektora,

nikoliv však zbývající dva protektory, nebo že Ing. B. není svého jmenování do pozice dalšího správce fondů schopen bez součinnosti dalších na něm nezávislých osob) nestojí izolovaně, pro posouzení věci je stěžejní právě jejich kombinace, a to při zohlednění celkového rámce nastavení fungování fondů. Třebaže omezení svěřenských správců při nakládání se svěřenským majetkem daná statuty sama o sobě nedokládají existenci ovládání, ale právě v kontextu dalších zjištěných okolností jsou dalším nepřímým důkazem, že reálná moc správců nakládat s majetkem je pouze formální, nikoli faktická.

[79] Desátý senát zdejšího soudu v bodě 68. svého rozsudku dospěl k závěru, že „*A. B. prostřednictvím statutu obou fondů zvolil uspořádání a způsob správy svého majetku (společnosti Agrofert), které mu umožňují i nadále nejen získávat veškerý zisk z majetku ve svěřenských fondech, ale také fakticky nepřímo ovládat skupinu Agrofert. Je tomu tak přesto, že statuty formálně deklarují nezávislou správu vlastnictví vloženého ve svěřenských fondech svěřenským správcem, zakazují obmyslenému dávat svěřenskému správci či protektorům jakékoli pokyny (čl. 6.2) a pověřují správce samostatným jednáním (čl. 7.1). Výše popsaná zjištění lze stručně shrnout tak, že A. B. obsadil rozhodující pozice ve svěřenských fondech – svěřenské správce a členy rady protektorů – výlučně osobami sobě blízkými nebo osobami, které pro něj dlouhodobě pracovaly v jiných jeho společnostech a byly na něm určitým způsobem závislé, a mohl je tak fakticky ovlivňovat. Správce fondů svázal omezeními, která jim znemožnila převést spravovaný majetek na někoho jiného, a mnoho dalších významných rozhodnutí podmiňoval souhlasem dalších jím jmenovaných osob. Zároveň si A. B. zajistil kontrolu i nad budoucím obsazením obou těchto těles a pomocí krajně vágně a široce formulované možnosti odvolat jejich členy také s poukazem na nakládání s majetkem v rozporu se svými zájmy se pojistil, že se žádná z těchto osob od jeho vůle neodchýlí, případně jen na velmi krátkou dobu či s velkým rizikem např. náhrady škody. Zároveň měl prostřednictvím těchto osob, včetně své manželky, přístup k veškerým podkladům společnosti ve skupině Agrofert. Svěřenská správcovská obou fondů sice formálně naplňují znaky § 75 odst. 1 a 2 ZOK, ale faktický rozhodující vliv v zásadních záležitostech si nadále uchoval A. B., jenž měl na prospěchu svých společností nadále přímý hospodářský zájem, a nepředělal tak možným situacím střetu zájmů při výkonu své veřejné funkce. Tato zjištění soud nepovažuje za potenciální a hypotetická, ale za reálná, a to aniž by bylo třeba shromáždit důkazy o tom, jak toto faktické ovlivňování reálně probíhá; to by ostatně bylo s ohledem na úzkou provázanost všech zúčastněných osob takřka nemožné.*“

[80] Soud tak dospěl k závěru, že žalovaný dospěl ke správnému závěru, že Ing. B. v době uzavření smlouvy s vybraným dodavatelem nepřímo prostřednictvím svěřenských fondů uplatňoval rozhodující vliv ve společnosti Agrofert, do jejíž skupiny patřil vybraný dodavatel, a tedy ji ovládal ve smyslu ustanovení § 4b zákona o střetu zájmů. Předmětná smlouva tak byla uzavřena v rozporu s tímto ustanovením.

[81] Zbývá tak k námitce žalobkyně posoudit, zda ustanovení § 48 odst. 1 ZZVZ nevylučuje postup podle ustanovení § 4b zákona o střetu zájmů.

[82] K žalobkyní namítané kolizi těchto dvou zákonných ustanovení soud považuje za vhodné nejprve odkázat na bod 205. nálezu sp.zn. Pl.ÚS 4/17, ze kterého vyplývá, že „*podle pravidla lex specialis derogat legi generali, tím spíše v jeho obměně jako lex specialis posterior derogat legi generali prior, je nutno dojít k závěru, že úmyslem zákonodárce (viz námitku tzv. symbolického zákonodárství sub 156) nebylo stanovit pravidla pro střet zájmů s tím, že jim bude moci být uniknuto použitím s nimi nesladěných jiných zákonů, takže jejich ustanovení nelze použít tam, kde by se dostala do rozporu s účelem úpravy v zákoně speciálním, který stanoví pro zvláštní předmět regulace, tedy střet zájmů, zvláštní pravidla.*“

[83] Tento závěr ve svém důsledku dle soudu znamená, že ustanovení § 48 odst. 1 ZZVZ a ustanovení § 4b zákona o střetu zájmů vedle sebe obstojí, slovy žalovaného, že „*zákon o střetu zájmů stanoví nad rámec ZZVZ další důvod pro vyloučení účastníka ze zadávacího řízení s tím, že tyto právní normy je nutné aplikovat vedle sebe.*“ Soud se tak ve shodě s žalovaným neztotožnil s argumentací žalobkyně, že aplikační přednost ustanovení § 48 odst. 1 ZZVZ vyplývá z eurokonformního výkladu ZZVZ,

neboť i úprava střetu zájmů má svůj předobraz v právu evropském, jak bylo dříve v tomto rozsudku uvedeno.

- [84] Na druhou stranu soud uznává, že by zcela jistě bylo vhodnější, aby ustanovení § 48 odst. 1 ZZVZ upravující taxativní důvody pro vyloučení účastníka ze zadávacího řízení např. odkazovalo na ustanovení § 4b zákona o střetu zájmů, příp. se celé pravidlo z ustanovení § 4b zákona o střetu zájmů přesunulo do ustanovení § 48 odst. 1 ZZVZ. Tato určitá nedokonalost a nedůslednost zákonodárce však nemůže nic změnit na tom, že se jedná o zákonné normy, které vedle sebe obstojí, protože každá má svůj vlastní smysl a účel.
- [85] K argumentaci žalobkyně, že v daném případě aplikace ustanovení § 4b zákona o střetu zájmů je vyloučen tzv. self cleaning, tj. účastník zadávacího řízení by byl vyloučen automaticky bez možnosti nápravy své způsobilosti (srov. ustanovení § 76 ZZVZ), soud uvádí, že považuje dané rozšíření o další vylučovací důvod za souladné se zadávacími směrnicemi, neboť jeho cílem je nepochybně naplňování zásady transparentnosti a rovného zacházení. Skutečnost, že se jedná o pravidlo velmi přísné a uplatňované vůči dotčeným osobám a obchodním korporacím automaticky je pak jen vyjádřením toho, že střet zájmů sám o sobě představuje vážné narušení a ohrožení řádného nakládání s finančními prostředky rozpočtu EU či rozpočtů jednotlivých členských států, resp. čistoty soutěžního prostředí.
- [86] Praktické řešení žalobkyní tvrzeného rozporu předmětných zákonných ustanovení pak nabízí odborná literatura (srov. Podešva, V., Votrubec J., Sommer, L., Flaškár, M., Harnach, J., Měkota, J., Janoušek, M. a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI_ID KO134_2016CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X), kde se uvádí, že „pro zajištění maximální právní jistoty lze zadavatelům doporučit, aby součástí zadávacích podmínek vždy učinili požadavek na to, aby dodavatelé (např. prostřednictvím čestného prohlášení na základě zadavatelem poskytnutého vzoru) museli prokázat, že nejsou ve střetu zájmů podle § 4b zák. o střetu zájmů. V případě nepředložení požadovaného dokladu nebo v případě, že by zadavatel zjistil, že údaje poskytnuté účastníkem neodpovídají skutečnosti, bude možné účastníka zadávacího řízení vyloučit na základě § 48 odst. 2 písm. a) nebo písm. c), a tedy zcela v souladu s koncepcí taxativního výčtu důvodů pro vyloučení účastníků stanoveného v ZZVZ. Lze uvést, že výše popsany postup již v praxi využívá řada zadavatelů.“
- [87] Soud tak neshledal důvodným ani druhý žalobní bod.
- [88] V posledním žalobním bodu žalobkyně namítala, že v době posuzování nabídky vybraného dodavatele a v době uzavírání kupní smlouvy neměla (a ani nemohla) mít k dispozici žádné dokumenty, ze kterých žalovaný vycházel.
- [89] Jak uvedl zdejší soud v již odkazovaném rozsudku č.j. 11A 126/2023-53, „není podstatná povaha majetku ve svěřenských fondech, nýbrž fakt, že žalobce nevyhodnotil, že veřejný funkcionář (zakladatel i obmyšlený) svěřenský fond využívá jako prostředek k ovládnutí korporace, která ve vybraném dodavateli vlastní podíl. Žalobce zkoumal v průběhu zadání veřejné zakázky pouze přímou majetkovou účast veřejného funkcionáře, přičemž rezignoval na zkoumání jiného angažmá veřejného funkcionáře v souvislosti s dodavatelem, konkrétně na přítomnost rozhodujícího vlivu veřejného funkcionáře prostřednictvím svěřenského fondu, do něhož byla obchodní společnost vložena. Žalobce v žalobě ani v průběhu řízení před soudem netvrdil opak, pouze uvedl, že v době zadání veřejné zakázky neexistoval k této otázce žádný výklad. Tímto se však nemůže zbavit své povinnosti zadavatele.“ Výslovně se pak zdejší soud zabýval i námitkou, že v době výběrového řízení a uzavření kupní smlouvy neexistovalo žádné právně závazné rozhodnutí, na základě kterého by tehdejší žalobce mohl shledat porušení zákona o střetu zájmů. K té uvedl, že „žalobce, jako zadavatel veřejné zakázky a příjemce dotace, má povinnost provést vlastní právní posouzení a je nutné odmítnout argumentaci žalobce, že by on sám nebyl povinen posoudit střet zájmů podle § 4b zákona o střetu zájmů (přiměřeně takéž rozsudek zdejšího

soudu ze dne 12. 4. 2021, čj. 18 A 6/2020-224, bod 47). Zkoumání naplnění podmínek pro aplikaci § 4b zákona o střetu zájmů je výlučně v kompetenci zadavatelů, přičemž se nelze spolehnout pouze na formální ověření z veřejné evidence, ale je potřeba materiálně zkoumat znaky ovládnutí. Žalobce mohl využít kupř. institut přizvání odborníka podle § 42 odst. 3 zákona o zadávání veřejných zakázek či konzultaci se zprostředkujícím subjektem. Spolehl se však bez dalšího na čestné prohlášení dodavatele.“

- [90] Soud k těmto závěrům považuje za vhodné doplnit, že již v době zahájení výběrového řízení dne 23. 4. 2021 byly již známy Závěrečná zpráva ze dne 5. 2. 2020 a Formální sdělení ze dne 23. 2. 2021; pouze Prováděcí rozhodnutí bylo vydáno až po uzavření smlouvy s vybraným dodavatelem (smlouva uzavřena dne 21. 10. 2021, Prováděcí rozhodnutí vydáno dne 26. 1. 2022). Zároveň však nelze pominout, že od vložení předmětného ustanovení do zákona do střetu zájmů probíhala velmi intenzivní veřejná debata, jakým způsobem ustanovení § 4a až § 4c dopadají na dotčené veřejné funkcionáře, zejména na Ing. B., resp. zda tento stále vykonává vliv ve společnosti Agrofert. A i v tomto rozsudku hojně citovaný nálezný sp.zn. Pl.ÚS 4/17 byl vydán dne 11. 2. 2020, tj. před zahájením výběrového řízení. Je tak zřejmé, že žalobkyně postupovala nedostatečně, když se spolehla toliko na formální stránku věci vyplývající z veřejných rejstříků, aniž by materiálně zkoumala znaky ovládnutí u vybraného dodavatele.
- [91] Soud dále uvádí, že žalobkyně se nemůže dovolávat legitimního očekávání ve chvíli, kdy nárokové výdaje byly vyhodnoceny jako nezpůsobilé z důvodu jejího nezákonného postupu (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2017, č.j. 6 Afs 270/2015 48, č. 3579/2017 Sb. NSS, bod 32). V nyní projednávané věci došlo k negaci právního nároku žalobkyně na již přiznanou (poskytnutou) dotaci na základě řízení o nevyplacení dotace dle ustanovení § 14e rozpočtových pravidel, neboť žalovaný v napadeném rozhodnutí prokázal porušení právních předpisů a dotačních podmínek.
- [92] Na závěr pak soud považuje za vhodné zdůraznit, že skutkový stav se nezměnil. V době uzavření smlouvy s dodavatelem byl Ing. B. veřejným funkcionářem a vykonával vliv na právnickou osobu, která vlastnila dodavatele, prostřednictvím svěřenského fondu. Fakt, že toto bylo odhaleno až administrativním ověřením žádosti o platbu, nemůže být vnímáno jako porušení zákazu retroaktivity, neboť vzhledem k financování *ex post* je způsobilost výdajů zjišťována následně. Právní úprava ustanovení § 4b zákona o střetu zájmů se nezměnila.
- [93] Ani tento žalobní bod soud proto neshledal důvodným.
- [94] Ze všech shora uvedených důvodů proto soud neshledal žalobu důvodnou a podle ustanovení § 78 odst. 7 s.ř.s. žalobu zamítl.
- [95] Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobkyně nebyla ve sporu úspěšná a žalovanému žádné náklady v řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. S.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 25. června 2025

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu