IV.ÚS 3740/25 ze dne 1. 4. 2026

Česká republika
USNESENÍ
Ústavního soudu

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lucie Dolanské Bányaiové a soudců Michala Bartoně (soudce zpravodaje) a Zdeňka Kühna o ústavní stížnosti stěžovatelky obchodní společnosti Kostelecké uzeniny a. s., sídlem Kostelec 60, zastoupené JUDr. Sylvií Sobolovou, Ph.D., advokátkou, sídlem Jungmannova 745/24, Praha 1 - Nové Město, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. listopadu 2025 č. j. 6 Afs 82/2025-75, rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. dubna 2025 č. j. 8 A 93/2024-122, rozhodnutí ministra zemědělství ze dne 25. července 2024 č. j. MZE-53343/2024-11155 a rozhodnutí Ministerstva zemědělství ze dne 28. května 2024 č. j. MZE-36300/2024-14112, za účasti Nejvyššího správního soudu, Městského soudu v Praze a Ministerstva zemědělství, jako účastníků řízení, a Státního zemědělského intervenčního fondu, sídlem Ve Smečkách 801/33, Praha 1 - Nové Město, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

Ústavní stížnost se odmítá.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci a obsah napadených rozhodnutí

1. Stěžovatelka se ústavní stížností domáhá zrušení v záhlaví označených rozhodnutí. Je přesvědčena, že orgány veřejné moci svým postupem porušily její ústavně zaručena práva zakotvená v čl. 3 odst. 1, čl. 11 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

2. Jak vyplývá z obsahu ústavní stížnosti a přiložených rozhodnutí, stěžovatelka je obchodní společností vyrábějící uzeniny a součástí holdingu Agrofert. Jejím jediným akcionářem je obchodní společnost AGROFERT, a. s. (dále jen "společnost AGROFERT"), jejímž jediným akcionářem byl do začátku února 2017 Andrej Babiš. Ten byl od února 2017 do prosince 2021 předsedou vlády. V únoru 2017 vložil všechny akcie společnosti AGROFERT do dvou svěřenských fondů.

3. Stěžovatelka uzavřela v květnu 2018 s vedlejším účastníkem veřejnoprávní smlouvu o poskytnutí dotace ve výši až 70 milionů Kč na projekt "Inovace technologie výroby tepelně opracovaných masných výrobků pasterizovaných v obalu" z Programu rozvoje venkova České republiky na období 2014 až 2020. V roce 2021 stěžovatelka po realizaci projektu požádala o proplacení dotace, vedlejší účastník ale zůstal nečinný.

4. Stěžovatelka reagovala zahájením sporu z veřejnoprávní smlouvy. Ministerstvo zemědělství jako nadřízený orgán vedlejšího účastníka zahájilo přezkumné řízení na posouzení souladu uzavřené dohody s právními předpisy, konkrétně s § 4c zákona o střetu zájmů. V květnu 2024 vydalo napadené rozhodnutí, kterým zrušilo veřejnoprávní smlouvu s účinky ode dne jejího uzavření. Vycházelo z auditního šetření Evropské komise, podle kterého se na Andreje Babiše vztahuje § 4c zákona o střetu zájmů, a proto veškeré dotace poskytnuté společnostem holdingu Agrofert po 1. 9. 2017 jsou v rozporu se zákonem. Podle závěrů Evropské komise Andrej Babiš nepřímo ovládá celý holding prostřednictvím svěřenských fondů. Stěžovatelčin rozklad ministr zemědělství napadeným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí ministerstva potvrdil.

5. Správní žalobu proti rozhodnutí ministra Městský soud v Praze napadeným rozsudkem zamítl. Předně uvedl, že smyslem § 4c zákona o střetu zájmů je zabránit střetu zájmů při vynakládání veřejných prostředků, tedy jejich poskytování společnostem vlastněným či ovládaným veřejným funkcionářem. Ústavní soud v nálezu ze dne 11. 2. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 4/17 vyložil termín "ovládání" široce a s přihlédnutím k unijní úpravě dospěl k závěru, že ovládající osobou může být i zakladatel svěřenského fondu, obmyšlený či jiná osoba s faktickou kontrolou nad svěřenským fondem. V zájmu bezrozpornosti právního řádu je nutno přihlédnout také k úpravě ovládání obsažené v zákoně o obchodních korporacích. Pojem "ovládání" podle zákona o střetu zájmů je však třeba chápat obecněji jako subjekt nebo mechanismus, kterým se vykonává vliv a který se neomezuje na kategorii obchodních korporací. Jinak by bylo možné použití tohoto ustanovení jednoduše obejít právě založením svěřenského fondu a zároveň podíly ve skutečnosti nadále ovládat. Ostatně i zákon o obchodních korporacích počítá s tím, že ovládat lze i fakticky přes svěřenský fond. Andrej Babiš prostřednictvím svěřenských fondů zvolil uspořádání a správu skupiny Agrofert tak, že mu nadále umožňovala nejen získávat zisk z majetku ve svěřenských fondech, ale i fakticky nepřímo ovládat skupinu, což plyne ze statutů svěřenských fondů. Městský soud uzavřel, že Andrej Babiš v době uzavření smlouvy nepřímo prostřednictvím svěřenských fondů uplatňoval rozhodující vliv ve společnosti Agrofert.

6. Nejvyšší správní soud stěžovatelčinu kasační stížnost neshledal důvodnou. Přisvědčil závěru, že okolnosti nyní posuzovaného případu odůvodňují zrušení veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace s účinky ex tunc. Za dodržení všech podmínek dotace, včetně souladu se zákonem, odpovídá příjemce dotace. Bylo na stěžovatelce, aby zajistila, že po celou dobu administrace projektu bude splněna podmínka stanovená v § 4c zákona o střetu zájmů. Této povinnosti ale stěžovatelka nedostála. Již při uzavírání smlouvy si mohla a měla být vědoma své nezpůsobilosti přijmout dotaci pro existenci střetu zájmů, což je zřejmá a zákonem

stanovená podmínka. Proto stěžovatelka práva ze smlouvy nenabyla práva v dobré víře. I kdyby výklad § 4c zákona o střetu zájmů nebyl v době uzavření veřejnoprávní smlouvy zcela vyjasněn, a stěžovatelka mohla nabýt práva v dobré víře, převážil by nad jejími právy veřejný zájem. Tím byl zejména zájem na ochraně veřejných rozpočtů a zájem na zajištění rovného zacházení s hospodářskými subjekty zabráněním střetu zájmů. Tyto veřejné zájmy bylo nutné za daných skutkových okolností shledat jako naléhavější než stěžovatelčin soukromý zájem na uskutečnění dotačního projektu.

II.
Argumentace stěžovatelky

7. Rozsáhlou ústavní stížností napadla stěžovatelka všechna rozhodnutí z důvodů, které lze rozdělit do šesti částí.

8. V první z nich stěžovatelka tvrdí, že s ní správní orgány a správní soudy zachází nerovně z důvodu politické aktivity Andreje Babiše. O této předpojatosti svědčí, že Nejvyšší správní soud rozhodl o její obsáhlé kasační stížnosti bezprecedentně již za necelé čtyři měsíce, zatímco jindy trvá řízení déle než rok.

9. Zadruhé stěžovatelka tvrdí porušení principu předvídatelnosti práva a práva na řádné odůvodnění, neboť správní orgány ani správní soudy se dostatečně nevypořádaly se stěžovatelčinou argumentací a svá rozhodnutí nedostatečně odůvodnily.

10. Zatřetí stěžovatelka zpochybňuje výklad pojmu "ovládaná osoba" v § 4c zákona o střetu zájmů. Tvrdí, že tento pojem zákon o střetu zájmů nedefinuje, jde ale o ustálený pojem českého práva vymezený v zákoně o obchodních korporacích, který není důvod vykládat jinak. Soudy pojem "ovládání" svévolně rozšířily o kritérium majetkového prospěchu, který činí ze stěžovatelky osobu ovládanou Andrejem Babišem. Takové nepřípustné dotváření práva narušuje principy bezrozpornosti právního řádu a právní jistoty. Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/17 upozornil, že § 4c zákona o střetu zájmů je třeba vykládat restriktivně. Pozměňovací návrh, kterým se v § 4c zákona o střetu zájmů zakotvil zákaz poskytovat některým obchodním společnostem dotace, pracoval ve svém odůvodnění s tím, že pojem ovládání vychází ze zákona o obchodních korporacích. Pokud by měl být součástí pojmu "ovládání" v zákoně o střetu zájmů i aspekt majetkového prospěchu, užil by zákonodárce pojem "skutečný majitel", který český a evropský právní řád již zná.

11. Začtvrté stěžovatelka rozporuje závěr, že práva ze smlouvy o poskytnutí dotace nenabyla v dobré víře. Dobrá víra se předpokládá a je na veřejné moci, aby její existenci vyvrátila. Podle judikatury Ústavního soudu platí, že pokud je závěr o nedostatku dobré víry založen pouze na tom, že jednotlivec nepředvídal, jaký výklad orgány veřejné moci zaujmou, jde o nepřípustné přenášení odpovědnosti za výklad právních předpisů a výkon veřejné moci na jednotlivce (nález ze dne 4. 9. 2018 sp. zn. I. ÚS 17/16). Kromě toho je svévolný závěr, že bylo na stěžovatelce, aby zajistila, že jí v čerpání dotace nebrání střet zájmů.

12. Zapáté tvrdí stěžovatelka extrémní rozpor mezi zjištěným skutkovým stavem a vyvozenými skutkovými a právními závěry. Zákon o obchodních korporacích obsahuje vyvratitelné domněnky ovládání. K nim měly správní orgány a soudy přihlížet, ledaže by byly vyvráceny. Vyvrácení zákonných domněnek nelze založit jen na označení osoby, která má údajně možnost uplatňovat rozhodující vliv. Naopak je nutno prokázat, že tato osoba skutečně naplňuje znaky ovládání vymezené zákonem o obchodních korporacích. Důkaz o konkrétních projevech ovládání však správní orgány ani správní soudy nepřinesly.

13. Konečně zašesté stěžovatelka tvrdí porušení práva na zákonného soudce. Nejvyšší správní soud rozhodl v rozporu se svou předchozí judikaturou, aniž věc postoupil rozšířenému senátu. Odchýlení od dosavadní judikatury mělo nastat u shora zmíněného výkladu zásad jednoty a vnitřní bezrozpornosti právního řádu, u nutnosti (ne)prokazování vyvratitelných domněnek a v neposlední řadě u povinností kladených na poskytovatele dotace.

III.
Posouzení opodstatněnosti ústavní stížnosti

14. Ústavní soud posoudil obsah ústavní stížnosti a dospěl k závěru, že tato představuje zjevně neopodstatněný návrh ve smyslu § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Uvedené ustanovení v zájmu racionality a efektivity řízení před Ústavním soudem dává tomuto soudu pravomoc posoudit "přijatelnost" návrhu ještě předtím, než dospěje k závěru, že o návrhu rozhodne meritorně nálezem. Jde o specifickou a relativně samostatnou část řízení, ve kterém Ústavní soud může rozhodnout jen na základě obsahu napadených rozhodnutí orgánů veřejné moci a údajů obsažených v samotné ústavní stížnosti.

15. Ústavní soud se již několikrát zabýval ústavními stížnostmi různých společností holdingu Agrofert, týkajících se poskytování dotací z prostředků Evropské unie. Tyto ústavní stížnosti odmítal pro zjevnou neopodstatněnost (viz např. usnesení ze dne 18. 6. 2025 sp. zn. II. ÚS 787/25, bod 7, i s odkazy na další obdobná řízení). Podstatou těchto řízení vesměs bylo, že správní orgány ukončovaly administrace dotačních žádostí společností holdingu Agrofert, případně zamítaly jejich žádosti o proplacení dotací, a to z důvodu rizika pro státní rozpočet, tj. že by vyplacené prostředky nemusela následně Evropská unie pro střet zájmů refundovat. Správní orgány v těchto řízeních vycházely z auditních zjištění Evropské komise, že se na Andreje Babiše vztahuje § 4c zákona o střetu zájmů, jelikož přes svěřenské fondy nepřímo ovládá společnost AGROFERT. Správní soudy se v těchto případech zabývaly otázkou přezkoumatelnosti správních rozhodnutí a tím, zda se správní orgány pohybovaly v mezích správního uvážení, potažmo zda jej nezneužily.

16. V uvedené linii řízení se soudy podrobněji nezabývaly otázkou naplnění podmínek § 4c zákona o střetu zájmů. Aktuální případ se odlišuje od shora uvedených tím, že ministerstvo zrušilo veřejnoprávní smlouvu o poskytnutí dotace uzavřenou mezi stěžovatelkou a vedlejším účastníkem z důvodu existence střetu zájmů podle § 4c zákona o střetu zájmů. Správní soudy přezkoumaly, zda na stěžovatelku dopadá § 4c zákona o střetu zájmů, a jestli byl tedy Andrej Babiš v době uzavření veřejnoprávní smlouvy ovládající osobou společnosti AGROFERT. Touto otázkou se Ústavní soud již také zabýval ve věci vedené pod sp. zn. IV. ÚS 3359/25, v níž přezkoumával obdobně odůvodněná rozhodnutí orgánů veřejné moci, směřující proti jiné společnosti holdingu Agrofert. Míra skutkové a právní shody mezi oběma řízeními před správními orgány a správními soudy dosahovala té míry, že aktuálně napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu výslovně přebral argumentaci z předchozího rozsudku téhož soudu ze dne 12. 9. 2025 č. j. 1 Afs 59/2025-98. Ústavní stížnost napadající odkazované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, resp. rozhodnutí jemu předcházející, byla Ústavním soudem odmítnuta pro zjevnou neopodstatněnost usnesením ze dne 17. 12. 2025 sp. zn. IV. ÚS 3359/25.

17. S ohledem na prakticky totožnou argumentaci stěžovatelky uvedenou v nyní projednávané ústavní stížnosti směřující vůči shodným závěrům správních soudů vychází Ústavní soud ze závěrů usnesení sp. zn. IV. ÚS 3359/25, od nichž se nemá důvod odchylovat. Ústavní soud nepokládá za účelné zde znovu obsáhle vypořádávat tytéž námitky stěžovatelky, v podrobnostech proto odkazuje na body 14 až 22 zmíněného usnesení. Dále shrne toliko jádro své argumentace.

18. Stěžovatelčiny výtky proti rozhodnutím orgánů veřejné moci v ústavní stížnosti se převážně shodují s těmi použitými před správními soudy. Z jejich rozhodnutí přitom lze vyčíst úvahy, o které své výroky opíraly. Nejedná se o rozsudky nedostatečně odůvodněné.

19. Stěžovatelka přes řadu silných výroků v ústavní stížnosti neprokázala, v čem mělo spočívat poukazované nerovné zacházení nebo předpojatost správních orgánů a správních soudů. Takovým důkazem jistě není, že Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti rozhodl během čtyř měsíců.

20. Přisvědčit nelze stěžovatelčině výkladu pojmu "ovládání" použitému v § 4c zákona o střetu zájmů. Aplikovatelnost ustanovení na situaci Andreje Babiše ve vztahu ke společnosti AGROFERT (a jí vlastněných obchodních společností) byla dovozena správními soudy primárně za pomoci unijní právní úpravy, jejíž užití plyne z eurokonformního výkladu předvídaného nálezem sp. zn. Pl. ÚS 4/17. Ústavní soud v této konstrukci žádné ústavně relevantní pochybení nespatřuje.

21. Soudy dostatečně zdůvodnily, že Andrej Babiš naplňoval v daném čase znaky ovládající osoby, a to nejenom s ohledem na majetkový prospěch ze společnosti AGROFERT a jí vlastněných obchodních společností (včetně stěžovatelky), ale i jeho faktický vliv na celou strukturu prostřednictvím (možného) podílení se na řízení svěřenských fondů, na které akcie společnosti AGROFERT převedl.

22. Ústavní soud za neústavní nepovažuje ani tezi správních soudů, že stěžovatelka nenabyla v dobré víře právo na vyplacení dotace na základě uzavřené veřejnoprávní smlouvy. Přístup správních soudů, opírající se o judikaturu Soudního dvora Evropské unie, ustáleně připisuje odpovědnost za dodržení dotačních podmínek příjemcům dotací. Stěžovatelce nemohlo vzniknout legitimní očekávání, neboť neobdržela ujištění o nerozpornosti jejího projektu se zákonem o střetu zájmů. I kdyby ale (alternativně) stěžovatelka v dobré víře práva nabyla, soukromý zájem na vyplacení dotace by musel ustoupit veřejnému zájmu na potlačení negativních důsledků střetů zájmů osoby ovládající stěžovatelku.

23. Nejvyšší správní soud rovněž vysvětlil, proč stěžovatelkou poukazované rozsudky na přezkoumávanou věc nedopadají. Tím pádem nemohl vzniknout rozpor s jinou judikaturou, vyžadující předložení věci rozšířenému senátu.

24. Ústavní soud z uvedených důvodů porušení ústavně zaručených práv stěžovatelky neshledal a její ústavní stížnost odmítl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků jako návrh zjevně neopodstatněný podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

Poučení: Proti usnesení Ústavního soudu není odvolání přípustné.

V Brně dne 1. dubna 2026

Lucie Dolanská Bányaiová v. r.
předsedkyně senátu