



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Karly Cháberové a soudců Jana Kratochvíla a Štěpána Výborného ve věci

žalobkyně

Rakovnicko o.p.s.

sídlem Lubenská 2250, Rakovník

zastoupená advokátkou Mgr. Janou Zwyrtek Hamplovou

sídlem Olomoucká 36, Mohelnice

proti

žalovanému

Ministerstvo zemědělství

sídlem Těšnov 17, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 10. 2018, č. j. 8607/2018-MZE-14113,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 10. 2018, č. j. 8607/2018-MZE-14113, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobkyni náklady řízení ve výši 11 228 Kč do jednoho měsíce od právní moci rozsudku, k rukám advokátky Mgr. Jany Zwyrtek Hamplové.

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

I.

Rekapitulace předchozího řízení a obsah správního spisu

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu (dále jen „správní orgán“), ze dne 19. 12. 2017, č. j. SZIF/2017/0743958 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), jímž byla žalobkyni uložena povinnost vrátit finanční prostředky ve výši 900 000 Kč dle § 11a zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu (dále jen „zákon o SZIF“), které jí byly poskytnuty jako dotace v rámci Programu rozvoje venkova ČR.
2. Z předloženého správního spisu soud zjistil následující pro své rozhodnutí podstatné skutečnosti.
3. Žádost o dotaci s názvem „Po cestách a hradech doby Karla IV.“ byla zaregistrována na Centrálním pracovišti správního orgánu dne 2. 7. 2013 s registračním číslem 13/019/4210a/120/000032, a to v rámci 19. kola příjmu žádostí dle opatření IV. 2.1 „Realizace projektů spolupráce v Programu rozvoje venkova ČR na období 2007-2013“ (dále jen „pravidla PRV“).
4. Na projektu spolupráce se podílela Koordinační místní akční skupina Posázaví o.p.s. (dále jen „KMAS“), Místní akční skupina Pomalší o.p.s. a žalobkyně. Projekt prošel kontrolou správního orgánu a hodnocením hodnotitelskou komisí pro opatření IV. 2.1 Programu rozvoje venkova. Projekt byl schválen ke spolufinancování a dne 10. 1. 2014 byla prostřednictvím KMAS, jakožto zástupce ostatních příjemců dotace, podepsána dohoda o poskytnutí dotace (dále jen „dohoda“).
5. Dne 31. 12. 2014 předložila žalobkyně žádost o proplacení dotace. Správní orgán provedl kontrolu projektu na místě dle čl. 25 nařízení Komise č. 65/2011, nezjistil žádné závady, a proto dotaci dne 24. 4. 2015 žalobkyni proplatil.
6. Dne 14. 7. 2015 provedl správní orgán neplánovanou kontrolu na místě, o níž vyhotovil protokol č. 22099201. V kontrolním zjištění bylo pojednáno o věcech, které se nacházely v Manském domě v areálu hradu Křivoklátu. Správní orgán rovněž uvedl, že bylo doloženo provozování řady akcí, které však nesouvisely s hradem Křivoklátem a s jeho programem. Žalobkyně sama uvedla, že vzdělávací pracovník odešel a hrad uskutečňoval některé činnosti po vlastní ose. Závěrem správní orgán konstatoval, že vyjma setkání škol nebylo prokázáno konání expozic na hradě Křivoklátu a plnění aktivit nebylo prokázáno požadovaným způsobem. Správní orgán proto žalobkyni snížil dotaci o 100% se zdůvodněním, že projekt Spolupráce musí dodržovat měřitelné indikátory dle kapitoly 1 písm. w) pravidel, týkající se výstupů a cílů v době realizace projektu a ve lhůtě udržitelnosti projektu dle dohody o poskytnutí dotace.
7. Dne 14. 7. 2015 bylo v hlášení KMAS č. 6, o změnách v rámci PRV o schválení změny místa realizace projektu z důvodu zásahu vyšší moci, uvedeno, že Národní památkový ústav zamítl všechny žádosti žalobkyně o umístění expozic a zajištění uskutečnění vzdělávacích programů v prostorách hradu Křivoklátu. Místo realizace mělo být změněno z hradu Křivoklátu na kancelář žalobkyně, nebo na sídlo vybraných škol na území místní akční skupiny.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

8. Správní orgán dne 19. 11. 2015 vydal vyrozumění o administraci hlášení č. 6, kterým požadované změny zamítl, protože nebyly v souladu s pravidly PRV. Dle správního orgánu by tyto změny navíc ovlivnily měřitelné indikátory, a proto je nebylo možné schválit. Vzhledem k tomu, že se žalobkyni nepodařilo obnovit spolupráci s hradem Křivoklátem, nebylo možné nadále uskutečňovat expozice a dodržet měřitelné indikátory projektu. Z tohoto důvodu bylo žalobkyni dne 25. 11. 2015 správním orgánem zasláno oznámení, v němž správní orgán konstatoval, že se žalobkyně dopustila porušení podmínek pro poskytování dotace, uvedených v kapitole 9, písm. c), bodu 1 pravidel PRV. Tento rozpor zakládal snížení dotace o 100% dle kapitoly 16, bodu 2 pravidel (sankce „C“).
9. Žalobkyně již v roce 2014 žádala o udělení souhlasu se změnou měřitelných indikátorů zahrnující změnu místa realizace z hradu Křivokláta u projektů s registračním č. 13/019/4210a/120/000046 a s registračním č. 13/019/4210a/120/000032. Tuto žádost správní orgán zamítnul. Projekty byly následně projednány přezkumnou komisí Ministerstva zemědělství pro projektová opatření PRV, která na svém 43. jednání udělení výjimky z pravidel nedoporučila, o čemž byla žalobkyně vyrozuměna dopisem ze dne 11. 7. 2014.
10. Totožně přezkumná komise rozhodla dne 9. 12. 2015 na 64. jednání ve věci projektu s registračním číslem 13/019/4210a/120/000046.
11. Ministerstvo zemědělství obdrželo dne 31. 12. 2015 návrh žalobkyně na zahájení sporného řízení z dohody o poskytnutí dotace. Žalobkyně uvedla, že její podání směřuje proti závěru přezkumné komise ze dne 9. 12. 2015, vyrozumění ze dne 19. 11. 2015 a oznámení o uložení sankce ze dne 25. 11. 2015. Ministerstvo zemědělství vydalo dne 4. 7. 2016 rozhodnutí č. j. 7/2016-MZE-14113, kterým návrh žalobkyně zamítl, tj. rozhodlo, že sankce „C“ byla správním orgánem udělena oprávněně. Rozhodnutí nabylo právní moci dne 8. 7. 2016.
12. Dopisem ze dne 2. 2. 2017 (č. j. SZIF/2017/0098009) správní orgán zahájil s žalobkyní správní řízení o vrácení dotace ve výši 900 000 Kč dle § 11a zákona o SZIF. Správní orgán shrnul dosavadní stav věci a dodal, že žalobkyni dne 12. 8. 2015 předal sdělení o uložených opatřeních k nápravě se lhůtou k nápravě do 28. 8. 2015. V žádosti o dotaci bylo uvedeno, že *„muzejní expozice na hradě Křivokláte bude provozovat příjemce dotace na základě dohody s Národním památkovým ústavem, správou státního hradu Křivokláta“*. Přesun expozice z Křivokláta představoval dle správního orgánu nedodržení měřitelných indikátorů projektu. Ukončení spolupráce mezi žalobkyní a Národním památkovým ústavem nelze považovat za zásah vyšší moci, protože k ukončení nájemní smlouvy došlo ze strany žalobkyně.
13. Žalobkyně nahlédla dne 3. 3. 2017 do správního spisu a dne 7. 4. 2017 se vyjádřila k podkladům pro vydání prvostupňového rozhodnutí. Žalobkyně uvedla, že měla od září 2014 uzavřenu nájemní smlouvu k užívání prostor státního hradu Křivokláta, přičemž pravidla PRV uzavření nájemní smlouvy nepožadovala. Žalobkyně upozornila, že po personálních změnách (rezignaci původního kastelána) začala vést jednání o pokračování realizace a udržitelnosti projektu spolupráce. Obě strany dosáhly shody, proto došlo k vypovězení původní nájemní smlouvy. Žalobkyně konstatovala, že jí byl udělen souhlas k užití věže Huderky a části Purkrabství, a proto provozovala všechny výstupy projektu v rámci provozní doby hradu Křivokláta. Žalobkyně jednala v dobré víře, neboť nemohla

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

předpokládat změnu v jednání správy státního hradu. Kvůli zásahu vyšší moci se žalobkyně snažila zajistit udržitelnost projektu alternativním způsobem, tj. žádostí o změnu místa realizace projektu (hlášení č. 6). Žalobkyně v závěru vyjádření žádala zmírnění uložené sankce, kterou považovala za likvidační a neúměrnou skutkovému stavu věci.

14. Dne 19. 12. 2017 správní orgán vydal prvostupňové rozhodnutí, kterým žalobkyni uložil povinnost vrátit finanční prostředky ve výši 900 000 Kč, a vyloučil odkladný účinek odvolání.
15. Dne 2. 1. 2018 podala žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání, které dne 12. 1. 2018 doplnila o odvolací důvody. Žalobkyně s odkazem na judikaturu správních soudů předně namítala, že z její strany nedošlo ke zneužití dotace. Z tohoto důvodu považovala úplné vrácení dotace za nepřipustné. Žalobkyně dále tvrdila, že projekt prošel kontrolou, jejímž závěrem bylo konstatování, že vše bylo v pořádku. Pořízení movitých věcí bylo řádně doloženo, a expozice probíhala na hradě Křivoklátě. Dle žalobkyně byly využity všechny pořízené výstupy, zejména byly provozovány obě expozice formou putovních výstav. Žalobkyně měla za to, že jednala s řádnou péčí a v dobré víře splnila všechny podmínky pro poskytnutí dotace. Žalobkyni nemůže jít k tíži, že se náhle změnil příslib a úmysl správy hradu, resp. Národního památkového ústavu, a expozice musely být z hradu Křivokláta odklizeny.
16. Žalobkyně uvedla, že ze strany správního orgánu docházelo ke zbytečným průtahům a bylo jí vyžadováno doložení nájemní smlouvy k prostorám, ačkoli tento požadavek neměl oporu v pravidlech. Správní orgán měl žalobkyni uvést v omyl tím, že mezi jeho jednáním a stanovisky jeho zaměstnanců byly rozpory.
17. Dle žalobkyně byl závazným a neměnným indikátor jako takový a jeho jednotka, nikoli jeho popis. Tato skutečnost vychází také z rozhodovací praxe správního orgánu. Žalobkyně měla za to, že indikátory naplnila. Okolnosti nezávislé na vůli žalobkyně vedly k tomu, že expozici nebylo možné provozovat na hradě Křivoklátě. Výstupy mohly být provozovány jiným způsobem a s vyšším pozitivním dopadem na projekt.
18. Žalobkyně nepovažovala výši sankce za přiměřenou, neboť odvod neodpovídal míře zavinění, podstatné změně okolností, zájmu na přijetí nápravného opatření v podobě prodloužení doby udržitelnosti, a skutečnosti, že doba expozice nebyla v žádosti určena konkrétně. Pravidla PRV byla podstatnou měrou dodržena, proto bylo vrácení celé dotace v rozporu s jejich účelem. Projekt bylo možné úspěšně uskutečnit s dodržením všech měřitelných indikátorů, byl-li by opraven popis indikátoru, jenž uváděl jako místo realizace některých výstupů hrad Křivoklát.
19. Žalobkyně doplnila dne 16. 5. 2018 odvolání, v němž uceleně shrnula svou dosavadní argumentaci.
20. Žalovaný shrnul právní rámec případu a doplnil, že doba udržitelnosti činila dle kapitoly 6, písm. q) pravidel pět let od podpisu dohody. Žalobkyně se v rámci dohody zavázala dodržet v souladu s udržitelností projektu měřitelný indikátor č. 8: *„Expozice alchymistická badatelská, Expozice výtvarného umění a řemesel – min. 2 ks – Ve lhůtě udržitelnosti provoz muzejních interaktivních expozic v rámci provozní doby hradu Křivokláta.“* V žádosti o dotaci bylo u preferenčního kritéria č. 9 mimo jiné uvedeno, že *„muzejní expozice na hradě Křivoklátě bude provozovat Rakovnicko o.p.s. na základě dohody s Národním památkovým*

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

ústavem, správou státního hradu Křivoklátku. Rakovnicko o.p.s. za tímto účelem zřídí na hradě Křivoklátek sídlo MAS nebo svoje stále zastoupení.“

21. Dle žalovaného nebyly měřitelné indikátory splněny. Z dopisu Národního památkového ústavu ze dne 17. 9. 2015 plyne, že ústav nedisponuje žádným rozhodným dokumentem, ze kterého by pro něj vyplývaly povinnosti vůči žalobkyni. Nájemní smlouva byla ukončena na základě iniciativy žalobkyně v červnu roku 2015 a žádný další smluvní vztah nevznikl. Spolupráce s hradem Křivoklátem neprobíhala, nebyla možná, a proto nebyly splněny ani další měřitelné indikátory (č. 9 a 10). Správní orgán vyhotovil dne 25. 11. 2015 na základě provedené kontroly na místě protokol, v němž uvedl, že provozování expozic na hradě Křivoklátek, vyjma setkání škol, nebylo prokázáno. Navíc sama žalobkyně ve svém podání ze dne 13. 5. 2018 konstatovala, že provozování expozic na hradě Křivoklátek nebylo možné.
22. Kapitola 16 bod 2 pravidel stanoví sankci „C“, která spočívá ve snížení dotace o 100 %. Tato podmínka je absolutní, proto je nerozhodné, proč nebyl měřitelný indikátor naplněn. Smluvní vztah mezi žalobkyní a Národním památkovým ústavem není rozhodný.
23. Žalovaný upozornil, že z kapitoly 12.2 pravidel bylo zřejmé, že závazné znění měřitelných indikátorů bylo stanoveno v dohodě. Změna místa uskutečnění projektu není nápravou formální chyby, protože sama žalobkyně v žádosti o dotaci, a následně též v dohodě, prohlásila hrad Křivoklát za místo realizace projektu.
24. K námitce nepřiměřenosti sankce žalovaný uvedl, že výše sankce je přímo stanovena pravidly PRV, která v kapitole 16 stanoví, že za každou povinnost příjemce dotace je pro případ jejího porušení uvedeno písmeno A, B, C, X, případně opatření k nápravě D. Z tohoto důvodu není zapotřebí rozebírat, zda mělo být uloženo nápravné opatření, pravidla PRV totiž za porušení podmínky dle kapitoly 9 písm. c) bodu 1 uvádějí sankci „C“, což dle kapitoly 16 bodu 2 pravidel znamená snížení dotace o 100 %. Skutečnost, že dle žalobkyně nedošlo ke zneužití dotace, nemá na uložení sankce vliv. Projekt byl prokazatelně spjat s atraktivním prostředím hradu Křivoklátku, a za této okolnosti byl schválen.
25. Judikatura správních soudů, na kterou odkazovala žalobkyně v odvolání, se dle žalovaného na tento případ nepoužije, protože se týká poskytování dotací podle rozpočtových pravidel, nikoli podle zákona o SZIF, zákona o zemědělství, nařízení vlády vydaných k jejich provedení, a přímo použitelných předpisů EU. Ohledně nemožnosti moderace výše vrácení dotace žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2018, č. j. 10 Afs 158/2017-63.
26. Žalovaný připomněl, že dotace byla žalobkyni vyplacena v dubnu roku 2015 na základě kontroly realizace projektu ze dne 5. 2. 2015 a kontroly ze dne 19. 3. 2015, při nichž nebyly zjištěny žádné závady. Z namátkové kontroly dne 14. 7. 2015 však vyplynulo, že provozování expozic na hradě Křivoklátek, vyjma setkání škol, nebylo dokázáno (měřitelné indikátory č. 8, 9, 10). Měřitelný indikátor je splněn, pouze pokud je dodrženo celé jeho znění včetně popisu. Tedy jen v případě, že na hradě Křivoklátek vzniknou dvě interaktivní expozice, jež budou provozovány v rámci jeho provozní doby. Žalobkyně si navíc protiřečila, když tvrdila, že měřitelné indikátory naplnila a zároveň žádala o prominutí sankce, protože na hradě Křivoklátek nebylo možné projekt nadále uskutečňovat.

27. Správní orgán měl dle kapitoly 5 písm. d) pravidel právo po žalobkyni žádat předložení podkladů potřebných k posouzení průběžného plnění kterékoli z podmínek pro poskytnutí dotace. Dle kapitoly 9 písm. a) bodu 4 pravidel musí být projekt v souladu s příslušnou právní úpravou, proto si správní orgán mohl vyžádat předložení nájemní smlouvy.
28. Skutečnost, že správní orgán povolil změnu popisu měřitelného indikátoru u projektu s registračním č. 13/019/4210a/120/000046, není rozhodná, protože v dané věci byly měřitelné indikátory splněny, zatímco v případě alchymistické dílny nikoli. Nejednalo se tak o stejné případy.
29. K tvrzeným průtahům ze strany správního orgánu žalovaný uvedl, že řízení o vrácení dotace bylo zahájeno v zákonné lhůtě 10 let ode dne vyplacení dotace a v průběhu tohoto řízení postupoval správní orgán řádně. Předchozí postup správního orgánu při administraci dotace není předmětem tohoto řízení.
30. Dle žalovaného nemohla být žalobkyně v dobré víře ohledně plnění podmínek dotace, neboť sama v červnu 2015 na základě dodatku č. 1 ke smlouvě ukončila nájemní vztah s Národním památkovým ústavem.
31. Na základě těchto důvodů žalovaný uzavřel, že v době udržitelnosti projektu nebyly splněny měřitelné indikátory a vydal napadené rozhodnutí, kterým odvolání žalobkyně zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

II.

Argumentace účastníků

32. Žalobkyně v žalobě vznesla celkem čtyři žalobní body:
 - 1) Platebním výměrem bylo žalobkyni uloženo vrátit celou dotaci, což je v rozporu se zásadou proporcionality. Účel dotace byl splněn, dokonce v kvalitnější podobě, než tomu bylo původně, proto není důvod žádat vrácení dotace, a to v jakékoli výši. Postup žalovaného byl v tomto ohledu formální.
 - 2) Projekt prošel důkladnou kontrolou své faktické realizace s jasným závěrem, že vše je v pořádku. To je též doloženo samotným proplacením dotace. Žalobkyně byla a je v dobré víře, že postupovala správně. Následné namítání nedodržení měřitelných indikátorů žalovaným je novotou, která postrádá logické a právní odůvodnění. Žalovaný tak zasáhl do legitimního očekávání žalobkyně.
 - 3) Je nesporné, že měřitelné indikátory byly ze strany žalobkyně naplněny, a pouze žalobkyní nezaviněné okolnosti vedly k tomu, že expozice nebylo možné provozovat na hradě Křivoklátě. Listinami bylo prokázáno, že výstupy projektu mohou být provozovány jiným způsobem, který má navíc vyšší pozitivní dopad na celý projekt. Účel projektu byl naplněn, a proto byl naplněn i účel vyplacené dotace.
 - 4) Žádná podmínka poskytnutí dotace není absolutní, pokud lze realizace dotace dosáhnout i jiným způsobem. Pro žalovaného bylo podstatné, kde se projekt realizoval, zcela však opomenul posoudit kvalitu této realizace. Navíc ne každá odchylka od pravidel dotace musí vést k vrácení celé dotace. V opačném případě by správní uvážení postrádalo smysl.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

33. Žalovaný ve vyjádření k žalobě odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a doplnil, že žalobkyně se dovolávala moderace sankce pomocí principu proporcionality a užití správního uvážení dle judikatury správních soudů, jež se vztahuje k zákonu č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (dále jen „rozpočtová pravidla“), nikoli k zákonu o SZIF či k zákonu o zemědělství. Pravidla PRV přitom přesně stanoví, jaký druh sankce je s jejich porušením spojen. Žalovanému není ponechán prostor pro správní uvážení a uplatnění principu proporcionality.

III.

Posouzení žaloby

34. Městský soud v Praze rozhodl ve věci samé bez jednání, protože s tímto postupem oba účastníci řízení vyslovili souhlas dle § 51 odst. 1 soudního řádu správního.
35. Městský soud v Praze na základě žaloby v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 soudního řádu správního), 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 (§ 75 odst. 1 soudního řádu správního).
36. **Ad 1)** Podle § 11a odst. 9 zákona o SZIF platí, že při rozhodování o vrácení dotace a o povinnosti zaplatit penále podle odstavců 1 až 7 má Fond postavení orgánu veřejné správy; zákon o rozpočtových pravidlech se nepoužije.
37. Podle kapitoly 16 bodu 2 pravidel PRV představuje sankce C snížení dotace o 100% vyplacené částky.
38. Podle čl. 35 odst. 3 nařízení Komise (EU) č. 640/2014 platí, že při rozhodování o výši odňaté podpory v důsledku nesouladu se závazky nebo jinými povinnostmi uvedenými v odstavci 2 přihlídně členský stát k závažnosti, rozsahu, trvání a opakování nesouladu týkajícího se podmínek poskytování podpory podle odstavce 2.
39. Podle čl. 35 odst. 5 tohoto nařízení platí, že pokud celkové posouzení na základě kritérií uvedených v odstavci 3 vede ke zjištění závažného nesouladu, podpora je v plné výši odňata.
40. Žalobkyně namítala, že platební výměr je v rozporu se zásadou proporcionality, protože žalobkyni ukládá povinnost vrátit celou dotaci. Účel dotace byl splněn, dokonce v kvalitnější podobě, než tomu bylo původně, proto není důvod žádat vrácení dotace, a to v jakékoli výši. Postup žalovaného byl v tomto ohledu formální.
41. Městský soud se zabýval otázkou, zdali byl žalovaný povinen při určení výše vratky dotace užít správní uvážení v podobě posouzení přiměřenosti výše této vratky vůči závažnosti porušení dotačních podmínek. Správní orgán je nadán správní úvahou pouze v případě, že tak stanoví zákon. Obecně tedy platí, že právní následek normy nastupuje při splnění zákonných podmínek nezávisle na vůli správního orgánu.
42. Vrácení dotace se řídí úpravou § 11a zákona o SZIF, který v odst. 9 vylučuje použití zákona o rozpočtových pravidlech. To znamená, že v případě žalobkyně není možné užít § 44a odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech, jenž Generálnímu finančnímu ředitelství umožňuje z důvodů hodných zvláštního zřetele zcela nebo zčásti prominout odvod za porušení rozpočtové kázně. Ustanovení § 11a zákona o SZIF neobsahuje období tohoto

zmocnění ke správní úvaze a neobsahuje jej ani kapitola 16 pravidel PRV, která se týká snížení částky dotace, ani čl. XI. dohody.

43. Přesto byl žalovaný povinen přiměřenost výše vratky posuzovat. Tato povinnost vyplývá přímo z ústavních práv žalobkyně. Uzavřením dohody a splněním podmínek pro vyplacení dotace vzniká příjemci dotace veřejné subjektivní majetkové právo na dotaci, které podléhá ochraně vlastnického práva dle čl. 11 Listiny základních práv a svobod (viz např. nález Ústavního soudu Pl. ÚS 12/14, body 46 nn). Do vlastnického práva chráněného čl. 11 Listiny lze zasáhnout, avšak zásah musí sledovat legitimní účel a splňovat podmínku přiměřenosti.
44. Jak Ústavní soud opakovaně judikuje vlastnické právo je omezitelné, a to v případě kolize s jiným základním právem nebo v případě nezbytného prosazení ústavně aprobovaného veřejného zájmu. Ústavně konformní omezení vlastnického práva je možné pouze ve veřejném zájmu a na základě zákona, přičemž míra a rozsah omezení musí být proporcionální ve vztahu k cíli, který omezení sleduje, a prostředkům, jimiž je omezení dosahováno. Tam, kde jedna z těchto podmínek nuceného omezení vlastnického práva absentuje, jedná se o neústavní porušení vlastnického práva (viz např. nález II. ÚS 268/06).
45. V nyní posuzovaném případě přiměřenost zásahu do vlastnického práva žalobkyně znamená, že žalobkyně je povinna vrátit dotaci právě v takové výši, která splní účel institutu vrácení dotace. Legitimní účel vrácení dotace spočívá v neposkytování dotace osobám, které nečerpají peněžní prostředky v souladu s dotačními podmínkami. Přiměřenost vrácení odvisí od závažnosti protiprávního nakládání s dotací, přičemž se řídí pravidlem, čím závažnější porušení, tím vyšší sankce. Žalovaný musí náležitě odůvodnit, proč žalobkyni uložil povinnost vrátit dotaci zrovna ve výši celé dotace. Řečeno jinak, proč k dosažení ochranného účelu vratky nepostačoval mírnější postih.
46. Žalovanému je šetření přiměřenosti uloženo ústavním pořádkem. V souladu s hierarchickým uspořádáním právního řádu nemůže na této povinnosti nic měnit znění kapitoly 9 písm. c) bodu 1 pravidel PRV, které při porušení měřitelného indikátoru paušálně stanoví sankci ve výši celé dotace. Ústavněprávní povinnost má přednost. Nerozhodná je taktéž skutečnost, že dotace byla poskytnuta na základě dohody, tj. veřejnoprávní smlouvy, neboť stále se jedná o výkon veřejné moci, který podléhá ústavnímu rámci.
47. Městský soud si je vědom názoru Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v rozsudku ze dne 3. 5. 2018, č. j. 10 Afs 158/2017-63, bod 19: „*Zákon o SZIF neobsahuje žádné ustanovení, které by umožnilo prominout penále či přímo povinnost vrátit dotaci (jako je např. § 44a odst. 12 zákona o rozpočtových pravidlech) a neposkytuje fondu ani žádný prostor pro moderaci výše sankce postihující porušení podmínek, za kterých byla poskytnuta dotace. Pro příjemce dotace tak podle zákona o SZIF nejprísérněji platí pravidla, která musejí v souvislosti s dotovaným projektem dodržovat.*“
48. Tento názor městský soud nezastává s odkazem na výše zmíněnou ochranu základních práv. Povinnost stanovit výši sankce úměrně porušené povinnosti plyne přímo z ústavního pořádku, a nemusí být na zákonné úrovni výslovně upravena, neboť základní práva prostupují celým právním řádem. Obdobný názor nakonec zastal též rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v pozdějším rozhodnutí. V usnesení ze dne ze dne 30. 10. 2018, čj. 1 Afs 291/2017-33, bod 33, rozšířený senát uvedl: „*Jednou z elementárních zásad působení práva ve společnosti je, že zásahy veřejné moci do právní sféry fyzických a právnických*

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

osob musí být přiměřené. Ve vztahu k rozhodování o odvodu za porušení rozpočtové kázně to znamená, že při ukládání odvodu nelze abstrahovat od závažnosti porušení dotačních podmínek.“ Přitom není dán rozumný důvod pro rozlišování mezi zákonem o rozpočtových pravidlech a zákonem o státním zemědělském intervenčním fondu, oba předpisy se týkají dotací z veřejných prostředků a oba druhy dotací představují obdobné dobrodíní ze strany státu.

49. Městský soud také uvádí, že nepřiměřené vrácení dotace se přičítá také právu EU. Z čl. II. bodu 1 dohody o poskytnutí dotace plyne, že dotace byla poskytnuta na základě nařízení Rady (ES) č. 1290/2005, o financování společné zemědělské politiky. Toto nařízení již není účinné a bylo nahrazeno nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013 ze dne 17. prosince 2013 o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky. Tento nový předpis je proveden nařízením Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 640/2014, které v čl. 35 upravuje podmínky pro odnětí plateb. Dle čl. 35 odst. 2 je požadovaná podpora vcelku či zčásti odňata, nejsou-li dodrženy závazky stanovené v programu rozvoje venkova, tj. v pravidlech PRV. To znamená, že v případě nedodržení měřitelných indikátorů se postupuje podle čl. 35 odst. 3, jenž stanoví povinnost přihlédnout k závažnosti, rozsahu, trvání a opakování nesouladu týkajícího se podmínek poskytování podpory. Jednotlivé alinei čl. 35 odst. 3 pak stanoví, co tvoří závažnost, rozsah, trvání a opakování nesouladu, představují tak nezbytné body úvahy, kterou žalovaný neprovedl, ale provést měl.
50. Čl. 35 odst. 5 nařízení č. 640/2014 výslovně uvádí, že pokud celkové posouzení na základě kritérií uvedených v odstavci 3 vede ke zjištění závažného nesouladu, podpora je v plné výši odňata. A contrario z daného vyplývá, že není-li zjištěn závažný nesoulad, pak není podpora odňata v plné výši.
51. Městský soud shrnuje, že žalovaný se při určení výše odvodu musí v novém rozhodnutí zabývat zejména počtem (ne)naplněných měřitelných indikátorů, mírou jejich (ne)naplnění, dobou jejich (ne)naplnění, otázkou, na či vrub jdou příčiny porušení dotačních podmínek, jakož i žalobkyní namítanou skutečností, že zajistila pokračování projektu náhradním způsobem, zejména zapůjčováním expozic k výstavám a prezentacím mimo hrad Křivoklát, a uskutečňováním vzdělávacích programů přímo ve školách. V tomto ohledu musí žalovaný posoudit, zda je z hlediska splnění měřitelných indikátorů rozhodné výhradně místo jejich plnění (hrad Křivoklát), nebo též účel, kterého mají dosáhnout, např. vzdělávání návštěvníků daných expozic.
52. Městskému soudu nepřísluší nahrazovat správní úvahu žalovaného ve věci přiměřenosti výše vratky dotace. Opačný postup by představoval porušení dělby moci ve smyslu čl. 2 odst. 1 Ústavy a byl by v rozporu s rozsahem přezkumné činnosti správního soudu dle § 78 odst. 1 soudního řádu správního.
53. Městský soud této žalobní námitce tedy vyhověl. Bude na žalovaném, aby zhodnotil přiměřenost výše vrácení dotace. Pokud dospěje k závěru, že vrácení dotace v plné výši by bylo nepřiměřené vzhledem k závažnosti porušení pravidel ze strany žalobkyně, tak výši dotace, kterou žalobkyně musí vrátit, přiměřeně sníží.
54. **Ad 2)** Dle žalobkyně prošel projekt důkladnou kontrolou faktické realizace s jasným závěrem, že vše je v pořádku. To je též doloženo samotným proplacením dotace.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

Žalobkyně byla a je v dobré víře, že postupovala správně. Následné namítání nedodržení měřitelných indikátorů žalovaným je novotou, která postrádá logické a právní odůvodnění. Žalovaný tak zasáhl do legitimního očekávání žalobkyně.

55. Při kontrolách dne 5. 2. a 19. 3. 2015 bylo ověřeno, že projekt probíhal v okamžiku kontroly v souladu s podmínkami realizace, a proto mohlo dojít k vyplacení finančních prostředků.
56. Dobrá víra může vzniknout pouze ve vztahu ke stálé kategorii věmů, nikoli ke skutečnostem proměnlivým. To znamená, že aby se žalobkyně mohla úspěšně dovolávat dobré víry založené výsledky kontroly, nesmělo by během času dojít ke změně původního skutkového stavu, který byl hodnocen jako vyhovující. K této změně však v průběhu času došlo.
57. Žalobkyni bylo v protokolu o kontrole ze dne 14. 7. 2015 vytýkáno zejména nedodržení měřitelného indikátoru č. 8, jenž měl dle dohody být naplněn po celý běh lhůty udržitelnosti projektu, nikoli jen v okamžiku vyplacení dotace. Sama žalobkyně v hlášení č. 6 ze dne 15. 7. 2015 konstatovala, že měřitelné indikátory č. 8, 9, 10 není s to naplnit v místě jejich určení (hrad Křivoklát), a jako důvod mj. uváděla neshody při jednání s kastelánem. Žalobkyně si musela být vědoma změny okolností, ke které došlo v období 19. 3. 2015 až 14. 7. 2015, jakož i skutečnosti, že podmínky dotace musejí být splněny nejen v okamžiku jejího vyplacení, ale také v průběhu lhůty udržitelnosti.
58. V souladu s principem, že s nestejným nelze zacházet stejně, se žalobkyně nemůže úspěšně dovolávat dobré víry, neboť došlo ke změně skutkového stavu zjištěného kontrolami ze dnů 5. 2. a 19. 3. 2015.
59. Městský soud proto tuto žalobní námitku neshledal důvodnou.
60. **Ad 3)** Dle žalobkyně je nesporné, že měřitelné indikátory byly z její strany naplněny a pouze žalobkyní nezaviněné okolnosti vedly k tomu, že expozice nebylo možné provozovat na hradě Křivoklátě. Dle jejího názoru bylo prokázáno, že výstupy projektu mohou být provozovány jiným způsobem, který má navíc vyšší pozitivní dopad na celý projekt. Účel projektu byl naplněn, a proto byl naplněn i účel vyplacené dotace.
61. Městský soud připomíná (body 56 a 58 tohoto rozsudku), že měřitelné indikátory byly nesporně naplněny v okamžiku vyplacení dotace, nikoli však při kontrole provedené dne 14. 7. 2015.
62. Nelze souhlasit s názorem žalobkyně, že nezaviněné okolnosti vedly k nemožnosti provozovat expozice na hradě Křivoklátě. Z dodatku č. 1 k nájemní smlouvě ze dne 1. 9. 2014 vyplývá, že nájemní vztah mezi žalobkyní a Národním památkovým ústavem skončil dne 18. 6. 2015, a to na žádost žalobkyně. Žalobkyně z vlastní vůle způsobila nedodržení preferenčního kritéria č. 9 (str. 21 žádosti o dotaci). Tento následek tak nenastal nezaviněně, nýbrž úmyslným jednáním žalobkyně.
63. Tvrzení, že výstupy projektu mohou být uskutečněny jiným způsobem, který má příznivější dopad na celý projekt, není při posuzování porušení dotačních podmínek rozhodné, protože podmínky pro čerpání dotace jsou splněny jen v případě, že jsou dodrženy měřitelné indikátory vcelku. Měřitelné indikátory jsou dodrženy, jsou-li realizovány v místě určení. Dle str. 14 žádosti o dotaci je tímto místem hrad Křivoklát. Řečeno jinak, měřitelný ukazatel projektu je splněn, pokud je projekt uskutečňován právě v historicky významných prostorách hradu Křivoklátu. Tento požadavek žalobkyně

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

nesplnila, proto jí žalovaný uložil dotaci vrátit. Potud byl postup žalovaného v pořádku, až následně pochybil, protože se nezabýval přiměřeností výše odvodu.

64. Městský soud proto ani tuto námitku nepovažuje za důvodnou.
65. **Ad 4)** Žalobkyně měla za to, že žádná podmínka poskytnutí dotace není absolutní, pokud lze realizace dotace dosáhnout i jiným způsobem. Pro žalovaného bylo podstatné, kde se projekt realizoval, zcela však opomenul posoudit kvalitu této realizace. Navíc ne každá odchylka od pravidel dotace musí vést k vrácení celé dotace. V opačném případě by správní uvážení postrádalo smysl.
66. K tomu je třeba uvést, že podmínky pro poskytnutí dotace jsou absolutní, neboť jediné tak mohou sloužit jako průkazné ukazatele řádného využití dotace. To znamená, že projekt musí být skutečně sjednaným způsobem a na sjednaném místě. Tento závěr vyplývá z kapitoly 9 písm. c) bodu 1 pravidel PRV a strany 7 bodu 2 dohody. Byla to navíc žalobkyně, která na s. 14 žádosti o dotaci jako místo realizace expozice alchymistické badatelný, a výtvarného umění a řemesel určila hrad Křivoklát. Místo a způsob provedení projektu jsou rovnocennými podmínkami, které musí být naplněny současně. Žalovaný postupoval po právu, když realizaci projektu na místě odlišném od hradu Křivokláta vyhodnotil jako porušení podmínek poskytnutí dotace.
67. Městský soud upozorňuje, že je nutné rozlišovat mezi nesplněním podmínek dotace kvůli nedodržení měřitelných indikátorů, a stanovením výše odvodu (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2018, čj. 1 Afs 291/2017-33, body 34 a 35). Zatímco v případě porušení podmínek dotace se neposuzuje, nakolik byly podmínky porušeny, ale zda byly porušeny, při stanovení sankce je nutné brát v potaz míru tohoto porušení a jeho dopad na účel poskytnuté dotace.
68. Žalovaný oprávněně zohlednil nedodržení místa realizace projektu. Avšak nikoli každé porušení podmínek dotace vede k povinnosti vrátit celou dotaci (viz body 44 až 52 tohoto rozsudku). Žalovaný tuto míru porušení nezohlednil. Městský soud proto tomuto žalobnímu bodu přisvědčil.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

69. Městský soud z výše uvedených důvodů shledal žalobu důvodnou, proto napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 soudního řádu správního zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
70. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch. Městský soud jí proto přiznal náhradu důvodně vynaložených nákladů soudního řízení. Náklady řízení tvoří soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a náklady na zastoupení ve výši 6 800 Kč za dva úkony právní služby dle § 11 odst. 1 písm. a) a písm. d) advokátního tarifu a režijní paušál dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Zástupkyně žalobkyně je ve smyslu § 57 odst. 2 soudního řádu správního plátcem daně z přidané hodnoty, proto do nákladů řízení náleží též částka odpovídající sazbě daně ve výši 1 428 Kč. Konečná výše náhrady nákladů je 11 228 Kč.

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

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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.

Praha 23. července 2020

JUDr. Karla Č h á b e r o v á v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.