



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Miloslava Výborného a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **L. P.**, zastoupený JUDr. Janou Zwyrtek Hamplovou, advokátkou se sídlem Olomoucká 261/36, Mohelnice, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 3. 2016, čj. 2103/2016-MZE-14113, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 5. 2018, čj. 9 A 59/2016-74,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Úvod:

Žalobce požádal o dotaci z Programu rozvoje venkova a uzavřel se Státním zemědělským intervenčním fondem dohodu o poskytnutí dotace. Fond ji však pro porušení dotačních podmínek odmítl vyplatit. Žalobce se obrátil na Ministerstvo zemědělství s návrhem, aby fondu uložilo povinnost dohodu splnit a vyplatit dotaci. Ministerstvo návrh zamítlo. Žalobce proto podal žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji zamítl. Proti rozsudku městského soudu žalobce brojí kasační stížností.

Nejvyšší správní soud se musel zabývat okamžikem, ke kterému mají být splněny dotační podmínky, a legitimním očekáváním ohledně vyplacení dotace.

I.

[1] Žalobce podal 6. 3. 2014 žádost o dotaci z opatření III. 1.2 Podpora zakládání podniků a jejich rozvoje z Programu rozvoje venkova ČR na období 2007 – 2013 na projekt Vybudování palírny v Dolních Povelích. Následně 30. 6. 2014 uzavřel se Státním zemědělským intervenčním fondem (dále „Fond“) Dohodu o poskytnutí dotace (dále „Dohoda“). Žalobce projekt uskutečnil a podal žádost o proplacení. Fond provedl kontrolu fyzické realizace projektu, při které zjistil, že žalobce nesplňoval v době podání žádosti definici příjemce dotace, protože měl přerušené všechny živnosti. Fond proto vydal Oznámení o uložení sankce C ve výši 100 % dotace a ukončil administraci žádosti.

[2] Žalobce podal u žalovaného návrh na zahájení sporného správního řízení dle § 141 spr. ř., ve kterém uvedl, že došlo k porušení legitimního očekávání a Fond nesprávně posoudil splnění dotačních podmínek. Požadoval, aby žalovaný uložil Fondu povinnost splnit uzavřenou Dohodu. Žalovaný návrh zamítl s tím, že se žalobce Dohodou zavázal dodržovat Pravidla, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotace na projekty Programu rozvoje venkova ČR na období 2007 – 2013 pro 20. kolo příjmu žádostí (dále „Pravidla“). Žalobce porušil podmínku kapitoly 8. „Kritéria přijatelnosti“ odst. 3) ve spojení s kapitolou 3. „Definice příjemce dotace“ části B Pravidel tím, že měl v době od 5. 8. 2013 do 31. 7. 2014 přerušeny všechny živnosti. Za toto porušení dle Pravidel následuje sankce „C“ tedy snížení dotace o 100 %, respektive ukončení administrace žádosti.

II.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Městského soudu v Praze. Namítl, že žalovaný nesprávně užil správní uvážení a zvolil nesprávný právní výklad. Sankce je příliš přísná a nepřiměřená, protože dotaci nezneužil. Z textu Pravidel není jasné, k jakému okamžiku měl splňovat podmínku ohledně nepřerušování živností. Domníval se, že podmínku postačí naplnit v době čerpání dotace. Fond neshledal při podání žádosti o dotaci její nedostatky; k tomu došlo až mnohem později po realizaci projektu. Správní orgány porušily žalobcovo legitimní očekávání.

[4] Městský soud žalobu zamítl. Uvedl, že Dohoda je veřejnoprávní smlouvou a žalovaný vydal napadené rozhodnutí na základě § 169 spr. ř. Žalobce se Dohodou zavázal dodržovat Pravidla, z kterých jednoznačně plyne, že již jako žadatel musí splňovat definici příjemce dotace. Nesmí tedy mít přerušené všechny živnosti; žalobce je však měl v době podání žádosti přerušené. Za dodržení podmínek dotace je výlučně odpovědný příjemce podpory. Legitimní očekávání žalobce by bylo možné chránit pouze v případě poskytnutí konkrétních ujištění ze strany Fondu, k čemuž nedošlo. Sankce nebyla uložena na základě správního uvážení, ale přímo plynula z Pravidel.

III.

[5] Žalobce (dále „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností opírající se o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[6] Stěžovatel namítl, že městský soud nesprávně posoudil otázku okamžiku, ke kterému má být splněna podmínka nepřerušeni všech živností. Uvedl, že postačí, pokud ji splní až jako příjemce dotace, nikoliv již jako žadatel. Pravidla umožňují obojí výklad a měl být zvolen ten, který je příznivější pro stěžovatele. Podpůrně uvádí i název opatření III. 1.2. „Podpora zakládání“, z kterého dovodil, že má teprve něco vznikat. Namítl, že sankce je příliš tvrdá; správní uvážení žalovaného vybočilo ze „zdravého rozumu“ a přiměřenosti. Fond i žalovaný porušili princip legitimního očekávání, protože stěžovatel důvodně očekával příjem dotace na základě Dohody. Fond jako profesionál měl dbát na dodržení všech podmínek, není možné, aby přijal žádost, administroval ji, a až při vyplácení dotace zjistil nedodržení podmínek. Rozhodnutí žalovaného je formalistické a v rozporu s dobrými mravy.

[7] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[8] Žalovaný se ve vyjádření ztotožnil se závěry městského soudu a setrval na svém právním názoru z předcházejících fází řízení.

V.

[9] Kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Nejvyšší správní soud proto posoudil důvodnost kasační stížnosti a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Stěžovatel má za to, že žalovaný porušil princip legitimního očekávání, jelikož nepřikázal Fondu splnit Dohodu. Dále tvrdí, že podmínka nepřerušeni všech živností má být splněna až při příjmu dotace. Udělená sankce je nepřiměřená.

[12] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval okamžikem, ke kterému má být splněna podmínka nepřerušeni všech živností. Stěžovatel se v bodě XIII. odst. 1 Dohody zavázal dodržovat Pravidla. Dle kapitoly 1. písm. h) části A Pravidel je žadatel subjekt, který je „*v souladu s definicí příjemce dotace*“. Dle kapitoly 4. písm. a) části A Pravidel a rovněž dle kapitoly 8. odst. 3 části B Pravidel musí žadatel splňovat definici příjemce. Ten musí splnit podmínky uvedené kapitole 3. části B Pravidel, kde se výslovně uvádí, že „*žadatel nesmí mít všechny živnosti přerušené/zrušené*“. Z uvedeného plyne, že podmínku nepřerušeni všech živností musí splňovat již žadatel o dotaci. Tím se subjekt stává podáním žádosti [kapitola 1. písm. h) části A Pravidel] a ve stejném okamžiku má splňovat podmínky na něj kladené. Mezi účastníky není sporu o tom, že v době podání žádosti i uzavření Dohody měl stěžovatel přerušeny všechny živnosti. Stěžovatelem namítaný dvojí výklad není možný a městský soud tedy posoudil otázku správně. Kasační námitka není důvodná.

[13] Stěžovatel dále namítl, že Fond i žalovaný porušili princip legitimního očekávání. S námitkou se již správně vypořádal městský soud v bodech 50. až 54. svého rozhodnutí.

Za dodržení podmínek dotace je odpovědný stěžovatel, jak plyne z bodu VII. odst. 3 písm. a) Dohody. Ke stejnému závěru dospěla i judikatura (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 Afs 15/2012-38). Domáhat se legitimního očekávání by stěžovatel mohl jen v případě poskytnutí konkrétních ujištění ze strany správních orgánů. To v projednávané věci nenastalo, a stěžovatel to ani nenamítl. Uzavření Dohody v době, kdy porušení podmínek mohl Fond zjistit, nelze považovat za poskytnutí těchto ujištění (obdobně rozsudek Soudního dvora EU ze dne 21. 12. 2011, věc C-465/10). V kapitole 3. písm. k) části A Pravidel se uvádí, že nárok na dotaci vzniká žadateli při jejím podpisu jen za splnění podmínek Dohody a Pravidel. Ty však, jak bylo uvedeno výše, stěžovatel nedodržel. Stěžovatel tedy neměl legitimní očekávání; kasační námitka není důvodná.

[14] Stěžovatel namítl, že udělená sankce je nepřiměřená a správní orgány při jejím ukládání zneužily správní uvážení. Kasační soud k námitce předně uvádí, že se fakticky o „sankci“ nejedná. Stěžovateli nebyla vyplacena dotace, protože nedodržel podmínky Dohody a Pravidel; nebyl trestán pokutou, kterou by musel uhradit z vlastních zdrojů. Za porušení kapitoly 8. odst. 3 části B Pravidel a rovněž kapitoly 4. písm. a) části A Pravidel následuje dle výslovného znění Pravidel „sankce C“. Ta je definována jako „*snížení dotace o 100 % (před proplacením finančních prostředků na účet příjemce se jedná o ukončení administrace žádosti, po proplacení finančních prostředků na účet příjemce dotace se jedná o vymáhání dlužné částky)*“. Se stěžovatelem nelze souhlasit v tom, že správní uvážení Fondu či žalovaného vybočilo ze „zdravého rozumu“ a přiměřenosti. Za konkrétní porušení následuje konkrétní následek, jehož rozsah je uveden zcela určitě. V souladu s Dohodou nemohl Fond volit, zda „sankce“ bude následovat, ani v jaké výši. O správní uvážení se vůbec nejednalo.

[15] Stěžovatel nesouhlasil s nevyplacením dotace. Uvedl, že nedošlo k žádnému zneužití dotace či nesplnění podmínek. K nesplnění dotačních podmínek však, jak uvedeno výše, došlo. Ze zneužití dotace stěžovatele správní orgány nenařkly. Dohoda, kterou stěžovatel podepsal, je veřejnoprávní smlouvou, jejíž režim je ovládán předpisy veřejného práva (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 Afs 58/2007-56). Posuzování účinků projevu vůle účastníka při uzavírání veřejnoprávní smlouvy musí vycházet ze základních zásad zakotvených v soukromoprávních kodexech, jež našly svůj odraz v ustanoveních o základních obsahových náležitostech veřejnoprávních smluv a o základních pravidlech jejich výkladu, zejména pak v § 159 spr. ř. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 Afs 23/2016-34). Stěžovatel projevil vážnou a svobodnou vůli uzavřít Dohodu, což stvrdil svým podpisem, a ani nyní nenamítá opak. Dle článku XIII. Dohody se seznámil s Pravidly a souhlasil s nimi. Stěžovatel tedy svobodně uzavřel smlouvu, jejíž podmínky v projednávané věci napadá. Neuvádí však, s čím konkrétně mají být v rozporu. Namítl pouze příliš formalistický výklad Pravidel a zneužití správního uvážení při ukládání „sankce“. Druhou námitku již kasační soud vypořádal v předcházejícím odstavci. Výklad Pravidel správními orgány ani krajským soudem nebyl přehnaně formalistický. Odpovídá projevu vůle smluvních stran zachycenému v Dohodě a je správný (viz odst. [12] tohoto rozsudku).

[16] Odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 215/2014-40 (stěžovatel mylně uvádí 4 Afs 215/2014) není případný. V dané věci finanční úřad vyměřil platebním výměrem odvod za porušení rozpočtové kázně, neboť žalobkyně využila prostředky

určené rozhodnutím k výstavbě bytů rovněž na výstavbu parkoviště. V uvedené věci dospěl kasační soud k názoru, že správní orgán je povinen při ukládání sankce za porušení rozpočtové kázně ve formě odvodu zohlednit zejména závažnost konkrétních porušení podmínek poskytnutí dotace, závažnost jednotlivých pochybení příjemce dotace ve vztahu k čerpané částce prostředků státního rozpočtu, posoudit, v jaké fázi realizace smlouvy o dílo k těmto pochybením docházelo a jaké byly dopady těchto pochybení, a vymezit, jaká část dotace byla čerpána bezchybně, a tuto bezchybnou část zhodnotit v rámci proporcionality výše odvodu. V nyní projednávané věci však nebyla žádná část dotace čerpána bezchybně a stěžovateli nebyla uložena sankce. Navíc zde byla uzavřena veřejnoprávní smlouva. Namítaná věc se od věci stěžovatele zásadně liší.

VI.

[17] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[18] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 4. ledna 2019

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu